

Rede des Vorsitzenden des Nationalen Normenkontrollrates Dr. Johannes Ludewig
am 21.9.2016

10 Jahre NKR

Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin,
sehr geehrte Herren Botschafter,
liebe Freunde und Wegbegleiter des Normenkontrollrats aus dem In- und Ausland,
meine Damen und Herren,

wenn wir heute auf 10 Jahre NKR zurückschauen, dann lohnt es sich, ganz zu den Anfängen zurückzukehren. Denn das, was damals im Jahr 2006 geschah, war mehr als ungewöhnlich. Regierung und Parlament riefen eine neue Institution ins Leben, die nicht nur unabhängig war. Sie beauftragten diese Einrichtung – den Nationalen Normenkontrollrat –, die Bürokratiekosten neuer Gesetzgebungsvorhaben transparent zu machen, also Sorge dafür zu tragen, dass Minister und Abgeordnete sich absolut im Klaren darüber waren, welche Kostenfolgen von den zu beschließenden Gesetzesvorlagen ausgehen würden – und zwar nicht nur für den Bundeshaushalt, worum sich Finanzminister und Rechnungshof naturgemäß immer schon gekümmert haben. Nein, jetzt ging es um die Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung – Adressaten, von denen bisher in Gesetzgebungsverfahren kaum oder gar nicht die Rede war. Der auch auf diese Adressaten bezogene Routinevermerk „Kosten keine“ sollte der Vergangenheit angehören. Man setzte sich also mitten in die eigenen, internen Vorbereitungen neuer Gesetze eine unabhängige Einrichtung, von der zunächst einmal niemand wissen konnte, wie sie sich verhalten würde, wie sie von ihren im Gesetz festgelegten Rechten Gebrauch machen würde.

Kurz gefasst, 2006 haben Sie, Frau Bundeskanzlerin, zusammen mit der gerade gestarteten Großen Koalition beachtlichen Mut aufgebracht, indem Sie die Transparenz zu den Folgekosten gesetzlicher Regelungen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung zum festen Bestandteil der politischen Arbeit der Bundesregierung gemacht haben. Mehr noch: Sie und die Ihre Regierung tragenden Fraktionen von CDU/CSU und SPD haben diese Aufgabe institutionell im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland verankert und durch Gesetz auf Dauer angelegt. So mutig war zu diesem Zeitpunkt keine andere Regierung in Europa, auch nicht in den Niederlanden und in Großbritannien - Länder, die uns damals sicher ein gutes Stück voraus waren und von denen wir im Übrigen

in diesen 10 Jahren sehr viel gelernt haben. Der Mut, damals neue, innovative Wege in Sachen Kostentransparenz und Kostenbegrenzung zu gehen, verdient es, heute – 10 Jahre später – mit Dank und Anerkennung in Erinnerung gerufen zu werden!

Danke an Sie und Ihre damaligen Mitstreiter, Frau Bundeskanzlerin, dass Sie diesen Mut gehabt haben!

Meine Damen und Herren,

die mutige Entscheidung von 2006 – hat sie zu konkreten Ergebnissen geführt?

Meine Antwort ist: Die Ex ante-Schätzung der Folgekosten neuer gesetzlicher Regelungen gehört inzwischen zur fest etablierten Praxis der Arbeit der Bundesregierung. Insofern können wir heute von einer anderen Gesetzgebungskultur sprechen als zu Beginn unserer Tätigkeit.

Richtig ist allerdings auch: Diese andere Kultur wird nicht in allen Ministerien und von allen Mitarbeitern gleichermaßen geliebt, denn das stetige Mit-Denken von Kosten bei der Erarbeitung neuer Gesetze bringt natürlich Arbeit und Mühe mit sich – und nicht zuletzt die Notwendigkeit, Sinn und Ziel des neuen Gesetzgebungsvorhabens gegenüber den damit entstehenden Kosten im eigenen wie gegenüber anderen Ministerien, gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit zu rechtfertigen. Auch das ist nicht immer bequem! Aber auch, wenn die damit zusammenhängende Wertschätzung von NKR-Gesetz und NKR vielleicht noch steigerungsfähig ist, so kann insgesamt doch festgehalten werden, dass diese neue Gesetzgebungskultur mit ihrem klaren Postulat der Kostentransparenz heute durchgehend praktiziert und – noch wichtiger - respektiert wird.

Und sollte dies doch einmal nicht der Fall sein - ich erinnere an die Einführung des Mindestlohns, an die letzte EEG-Novelle oder an das Lebensversicherungsreformgesetz - , dann hat der Normenkontrollrat zusätzliche Anstrengungen unternommen, Argumente, Fakten und Zahlen zu mobilisieren, und so nicht ganz ohne Erfolg versucht, ein wenig nachzuhelfen.

Das Besondere ist allerdings, meine Damen und Herren, dass Bundesregierung und NKR es nicht allein bei dieser praktischen Umsetzung der Buchstaben des NKR-Gesetzes belassen haben. Aus dieser Arbeit hat sich ein dynamischer Prozess entwickelt, angetrieben von der Frage, ob weitere Schritte getan werden können, der Zielsetzung des NKR-Gesetzes zu einer noch besseren Wirkung zu verhelfen und die neu entstandene

Gesetzgebungskultur weiter zu vertiefen. Entstanden sind daraus weitere Innovationen und Premieren der deutschen Rechtsetzung. Ich nenne beispielsweise

- die Realisierung des 25%-Einsparziels bei den Bürokratiekosten;
- die Erweiterung der Folgekostenprüfung über die Bürokratiekosten hinaus auf alle Folgekosten einer gesetzlichen Regelung;
- die Einführung einer systematischen Ex post-Evaluierung aller neu verabschiedeten kostenintensiven Gesetze nach drei bis fünf Jahren;
- die Einführung der ‚One in one out‘-Regelung, also die faktische Deckelung gesetzlicher Folgekosten für die Wirtschaft;
- die Betrachtung von Lebenslagen; und last but not least
- die sog. EU-Ex ante-Regelung, die seit Anfang dieses Jahres gilt und alle Gesetzgebungsvorschläge der EU-Kommission im Blick auf ihre Kostenwirkungen für Bürger, Unternehmen und Verwaltungen in Deutschland überprüft.

Hinzu kommt die Verabredung einer engeren Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen, damit auch diejenigen, die EU- und Bundesgesetze ausführen müssen, mit ihren Erfahrungen bei der Ermittlung der zu erwartenden Folgekosten besser zu Wort kommen. Ein entsprechender Testlauf beginnt in wenigen Tagen am 1. Oktober.

Meine Damen und Herren, mit allen diesen Innovationen und Premieren der deutschen Rechtsetzung haben Bundesregierung und NKR ein Stück Rechtsgeschichte in Deutschland geschrieben und immer wieder den Mut gehabt, Neuland zu betreten – mit dem Ergebnis, dass bessere Rechtsetzung in Deutschland heute einen Spitzenplatz in Europa erreicht hat. Möglich war dies, weil der NKR als unabhängiger Motor und Antreiber immer die Freiheit hatte, weitergehende Anstöße zu geben, und weil die Bundesregierung, vertreten durch den verantwortlichen Staatsminister im Bundeskanzleramt und den zuständigen Staatssekretärsausschuss, immer bereit war, weiterführende Vorschläge des NKR offen und konstruktiv zu diskutieren. Diese Diskussionen waren nicht immer einfach - diejenigen, die dabei waren, werden bestätigen, dass es gelegentlich recht lebhaft zuging. Aber diese Diskussionen haben – nicht zuletzt durch Ihre persönliche Unterstützung, Frau Bundeskanzlerin - immer zu einem guten, zu einem mutigen Ergebnis geführt. Der Mut, der am Anfang stand, ist nicht verloren gegangen. Auch dafür an dieser Stelle ein herzliches Wort des Dankes!

10 Jahre NKR-Gesetz und NKR – der Rückblick auf Erreichtes führt notwendigerweise zum Ausblick auf Notwendiges.

Dabei sehen wir neue, anspruchsvolle Herausforderungen. So z.B. die Frage, ob neben den Kosten nicht auch der Nutzen neuer gesetzlicher Regelungen besser durchleuchtet und – wo immer möglich - auch quantifiziert werden sollte. Wir wissen, dass hier noch eine ganze Reihe ungelöster Probleme auf uns warten, weil die Erfahrung eben zeigt, dass Kostenfolgen sich leichter in Zahlen fassen lassen als der ihnen gegenüberstehende Nutzen. Gleichwohl, wir wollen hier weiter vorankommen.

Das gilt auch für die sogenannten Lebenslagen. Hier liegen uns heute interessante und aussagefähige Umfrageergebnisse des Statistischen Bundesamtes bei Bürgern und Unternehmen vor, nur bei den Schlussfolgerungen der Bundesministerien, d.h. bei der Umsetzung der Kritik an der Sprache der Gesetze und an ausufernden Formularen in konkrete, spürbare Verbesserungen stehen wir leider – um es einmal freundlich zu formulieren – noch ziemlich am Anfang.

Noch mehr beschäftigt uns schon seit einiger Zeit das Thema E-Government – nicht erst, seit der große Zustrom an Flüchtlingen im vergangenen Herbst den desolaten Zustand der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden auf diesem wichtigen Feld mehr als sichtbar und vor allem spürbar gemacht hat.

Schon bei der Umsetzung des 25%-Einsparziels von 2006 hat der Rat die Erfahrung gemacht, dass rund die Hälfte der seinerzeit eingesparten 12 Mrd. Euro durch E-Government-Maßnahmen erreicht wurde. Seitdem haben wir uns noch intensiver mit den großen Chancen von E-Government beschäftigt. Mit Hilfe eines Gutachtens haben wir im vergangenen Jahr festgestellt, dass, bezogen auf die 60 wichtigsten Verwaltungsleistungen in Deutschland, Einsparungen in einer Größenordnung von 3 Mrd. Euro möglich sind.

Diese Feststellung führt zwangsläufig zu der Frage, warum diese und andere Potenziale hierzulande nicht oder nur unzureichend genutzt werden. Ich verrate kein Geheimnis, wenn ich sage, dass dies nicht nur, aber ganz wesentlich mit der unzulänglichen Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und ihre Dienstleistungsangebote zu tun hat. Anschauliches Beispiel dafür ist die Tatsache, dass jedes Bundesland sein eigenes Länderportal

entwickelt. 16mal werden die Entwicklungskosten ausgegeben, statt gemeinsam ein Standardportal zu entwickeln, das jedes Bundesland anschließend für seine Zwecke und Besonderheiten ausgestalten kann und die sich unter einander mühelos verknüpfen ließen. Dies hat nichts mit der Aufgabe von Eigenständigkeit und Zuständigkeiten zu tun, sondern mit der schlichten Erkenntnis, dass Zusammenarbeit billiger und besser sein kann, als wenn jeder meint, die IT-Welt für sich immer wieder neu erfinden zu müssen. Selbst große, im Wettbewerb stehende Autokonzerne entwickeln gemeinsam wichtige Komponenten und Teile bis hin zu kompletten Motoren oder bedienen sich der gleichen Zulieferer. Diese Erfahrung scheint sich im öffentlichen Bereich noch nicht genügend herumgesprochen zu haben.

Was kann in dieser Situation, in der Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurückliegt, getan werden? Der NKR hat dazu in diesem Jahr ein weiteres Gutachten vergeben, aus dem sich folgende Orientierungen ergeben:

1. Wir brauchen den politischen Willen ganz oben bei allen Beteiligten in Bund und Ländern für einen kooperativen Ansatz in der IT-Zusammenarbeit einschließlich der notwendigen Verbindlichkeit im gemeinsamen Vorgehen. Wir plädieren deshalb für einen E-Government-Pakt Deutschland in Form eines entsprechend überarbeiteten IT-Staatsvertrags.
2. Wir brauchen eine föderale, fach- und ebenenübergreifende IT-Strategie. Alles, was an technischen Standards, Basisinfrastrukturen, Registern, Schnittstellen, Bürgerkonten, etc. sozusagen vor die Klammer gezogen werden kann, muss gemeinsam entwickelt werden. Dazu gehört auch, dass die wichtigsten Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen komplett digitalisiert werden. Das, was Bund und Länder sich gemeinsam vornehmen, muss im IT-Staatsvertrag für einen Zeitraum von z.B. 5 Jahren festgeschrieben werden.
3. Wir brauchen ein gemeinsames Digitalisierungsbudget, mit dem das, was im IT-Staatsvertrag an gemeinsamen Vorhaben festgeschrieben wird, finanziert und von einem gestärkten IT-Planungsrat verantwortet und gemanagt wird. Oder, um es mit Ihren Worten, Frau Bundeskanzlerin, aus der Haushaltsdebatte in der vorletzten Woche im Deutschen Bundestag zu sagen: „Ich würde gern im Zusammenhang mit den Gesprächen über einen Bund-Länder-Finanzausgleich auch darüber sprechen, wie viel Kooperation wir brauchen; denn der Bürger in Deutschland interessiert sich nicht dafür, welche Ebene gerade zuständig ist,

sondern er will *einen* Zugang für sich haben, um alles digital erledigen zu können, was man früher eben nicht konnte.“ Dem ist nichts hinzuzufügen.

Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin,

der Normenkontrollrat ist sich bewusst, wie schwierig solche Bund-Länder-Vereinbarungen zu erreichen sind. Deshalb lassen Sie mich noch einmal betonen, dass es hier nicht – wie manchmal zu hören ist – um eine Machtübernahme durch den Bund in Sachen Digitalisierung geht. Ganz im Gegenteil. Bei Ländern und Gemeinden gibt es ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz und vielfältige praktische Erfahrungen, die genutzt werden können und müssen. Sie können allerdings nur wirksam werden, wenn sie sich nicht in überteuerten stand-alone-Lösungen verzetteln, sondern mit den Kompetenzen und Erfahrungen anderer Länder und Gemeinden und denen des Bundes gebündelt werden – einschließlich der dazugehörigen Finanzierung. Ein Blick auf die entschlossenen, erfolgreichen Anstrengungen anderer Länder reicht aus, um das zu verstehen.

Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin,

meine Damen und Herren,

am Anfang habe ich von Mut gesprochen – Mut, der all das in Gang gebracht hat, was der NKR in den zurückliegenden Jahren anstoßen und mit auf den Weg bringen konnte. Und wenn ich von Mut und Bürokratie spreche, dann fällt mir immer der große preußische Reformers Freiherr Heinrich Friedrich Karl vom und zum Stein ein, einer meiner Lieblingsfiguren in der deutschen Geschichte. In der desolaten Lage seines Landes nach der totalen Niederlage Preußens gegen Napoleon im Jahr 1806 hat er früher als jeder andere erkannt, dass der Weg heraus aus dieser Katastrophe nur über den Bruch mit den Staatsstrukturen der Vergangenheit zu bewerkstelligen war. ‚Disruption‘ würden wir das heute nennen. Dabei gehört es zur Ironie der Geschichte, dass er der Bürokratie – wie wir sie heute immer noch kennen und ihrem Übermaß zu Leibe rücken wollen – erstmals zum Durchbruch verholfen hat – damals mit dem Ziel, für sein Land eine völlig neue, innovative, rationale Verwaltungsorganisation zu schaffen – und dies gegen massive Widerstände, nicht zuletzt die seines eigenen Königs. Diese neue, innovative, rationale Verwaltungsorganisation wurde dann sehr schnell zum staatlichen Wettbewerbsvorteil seines Landes und hat sich in den folgenden 100 Jahren weltweit durchgesetzt.

Von diesem Freiherrn vom Stein stammt das Wort, das ich uns im NKR und all denen, mit denen wir eng und vertrauensvoll zusammenarbeiten, mit auf den Weg in unsere neue Mandatszeit geben möchte: „Durch Mut und Unerschrockenheit erreicht man mit kleinen Mitteln große Zwecke.“

Mit diesem Rückenwind eines großen Reformers, sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin, möchten wir Ihnen jetzt unseren Jahresbericht 2016, der auch ein Resumé der letzten 10 Jahre enthält, übergeben.