

**Rede von Dr. Johannes Ludewig, Vorsitzender des Nationalen
Normenkontrollrats, zum Beginn der ‚Halbzeitbilanz des NKR‘ am 6.10.2014 im
Bundeskanzleramt**

Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin,

sehr geehrter Herr Staatsminister Dr. Braun,

liebe Mitstreiter in Sachen Bürokratieabbau und Kostenbegrenzung,

meine Damen und Herren,

Bürokratie, Gesetzesfolgenabschätzung, Erfüllungsaufwand und Nationaler Normenkontrollrat - was haben alle diese Begriffe gemeinsam? Kaum jemand wird widersprechen, wenn ich sage, sie stehen etwas sperrig in der Landschaft, und man spürt, dass PR-Berater bei ihrer Erfindung nicht unmittelbar beteiligt waren - mit dem Ergebnis, dass Faszination und Anziehungskraft, die von ihnen ausgehen, in ihrer Wirkung überschaubar geblieben sind. Umso mehr wissen wir es zu schätzen, sehr verehrte Frau Bundeskanzlerin, dass Sie gleichwohl für diese eher spröden Themen einen Platz in Ihrem dicht gedrängten Kalender freigeräumt haben und heute bei der Halbzeit-Veranstaltung des laufenden NKR-Mandats zu uns sprechen werden.

Herzlichen Dank dafür und herzlich willkommen, Frau Bundeskanzlerin!

Ich darf auch Sie, sehr geehrter Herr Staatsminister, lieber Herr Braun, sehr herzlich begrüßen und die Gelegenheit nutzen, mich für die gute und anregende Zusammenarbeit zu bedanken.

Meine Damen und Herren,

Das Wort Bürokratie hat heutzutage zweifellos einen eher negativen Beigeschmack. Keine Bürgerversammlung, keine Vereins- oder Verbandsversammlung, bei der nicht

gegen Bürokratie lautstark zu Felde gezogen wird, wobei sich nach meinen Beobachtungen der Grad der Erregung proportional zur Entfernung des vermuteten Verursachers regelmäßig steigert. Brüssel ist dafür ein gutes Beispiel.

Lassen Sie mich zu Beginn deutlich machen, dass Bürokratie und andere gesetzliche Folgekosten nicht rundweg schlecht und von daher negativ zu beurteilen sind. Ganz im Gegenteil. Wer einmal wie ich mit der Stunde Null des Aufbaus Ost zu tun hatte und verzweifelt nach funktionierenden Grundbüchern und Grundbuchämtern gesucht hat, ohne die kein Investor auch nur eine DM investiert, oder wem allzu lange Genehmigungsverfahren den Schlaf geraubt haben, weil der mühsam gefundene Investor abzuspringen droht, der weiß für den Rest seines Lebens, welch hohes Gut eine arbeitsfähige und zuverlässige Verwaltung darstellt.

Es geht also beim Thema Bürokratieabbau und Folgekosten immer um nicht notwendige Bürokratie, um nicht notwendige Folgekosten - eine wichtige Differenzierung, auf die der frühere Bundesminister und Vizekanzler Franz Müntefering bei unserer ersten NKR-Halbzeitbilanz 2009 zu Recht hingewiesen hat.

Und es geht immer um die zeitgerechte Herstellung der Transparenz im Blick auf Bürokratie und Folgekosten, damit Gesetzgeber, Regierung und Parlament wissen, wenn sie entscheiden, über was sie entscheiden. Welche Folgekosten also ihre Entscheidungen auslösen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung. Das ist der Kern des NKR-Mandat

Von daher war es für den NKR eine gewisse Ernüchterung, dass diese gesetzlich festgelegte Regel, Transparenz über die Kostenfolgen herzustellen, bevor entschieden wird, dass diese Regel im 1. Halbjahr dieses Jahres etwas in Vergessenheit geraten zu sein schien - und das u.a. auch bei einem Gesetz mit zusätzlichen Kostenfolgen in Höhe von immerhin gut 9 Milliarden Euro.

Ein Bundesminister hat dies mir gegenüber so erklärt, dass Existenz und Beharrlichkeit des NKR bei einigen neuen Ministern und Staatssekretären noch nicht so bekannt gewesen seien und deswegen auch nicht so ernst genommen worden wären. Dies hätte sich aber, wie er mir unaufgefordert versicherte, im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens erkennbar geändert. Ich kann aus der Sicht des NKR dazu ergänzen, dass es nach intensiver Kommunikation mit den betroffenen Häusern, verbunden mit hinreichend deutlicher Aufklärungsarbeit, am Ende gelungen ist, in allen Fällen die notwendige Kosten-Transparenz herzustellen, und zwar noch vor der abschließenden Beratung des zuständigen Bundestagsausschusses - was sicher hilfreich war.

Dies zeigt, dass es auch in dieser Legislaturperiode – nach einem etwas holprigen Start – in die richtige Richtung geht, dass sich die Regeln des NKR-Gesetzes allgemein herumgesprochen haben und wieder in vollem Umfang zur Anwendung kommen. Der erste Teil des Titels unseres Jahresberichts ruft es für die, mit denen wir noch nicht persönlich sprechen konnten, noch einmal ins Gedächtnis: ‚Folgekosten ernst nehmen‘!.

Eine weitere Herausforderung aber bleibt: Wie können wir Bundestag und Bundesrat für dieses Thema stärker begeistern? Wie können wir helfen, handfeste Erfolge wie etwa die elektronische Rechnungsstellung mit Kostenreduzierungen in Milliarden-Höhe auch vor Ort für Bürger und Unternehmen sichtbar zu machen? Für diese Fragen haben wir gemeinsam noch keine befriedigenden Antworten gefunden.

Ein ähnliches Problem gibt es bei den allermeisten Verbänden. Sie ebenso wie viele Abgeordnete sind bei der Vorbereitung und Diskussion von Gesetzen nach wie vor auf die ‚Stellschrauben‘ fixiert, die ihre unmittelbaren Interessen und Zuständigkeiten

betreffen. Das Interesse an den Wirkungen gesetzgeberischen Handelns insgesamt ist nach wie vor eher unterentwickelt und damit – wie einer meiner Lehrer im Blick auf meine Schulleistungen gelegentlich zu sagen pflegte – durchaus noch erweiterungsfähig und erweiterungswürdig.

Meine Damen und Herren, welche Aufgaben liegen vor uns? Lassen Sie mich fünf davon nennen:

1. In erster Linie natürlich, dass im Alltag der Vorbereitung von Gesetzen das stattfindet, was im NKR-Gesetz steht: **Herstellung der Transparenz über alle Folgekosten neuer Gesetzgebung**, damit die Entscheidungsträger in Regierung und Parlament frühzeitig wissen, welche Folgen sie mit ihren Entscheidungen auslösen. Dies ist keine Schön-Wetter-Veranstaltung. Es ist eine gesetzliche Bestimmung, die immer gilt, auch wenn die Kostenfolgen unangenehm und die Zeit knapp ist.
2. Wir wollen die **Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen verbessern**. Zur Kostentransparenz gehören auch Einschätzungen, welcher Verwaltungsaufwand für die Umsetzung neuer Regelungen eigentlich notwendig ist - Einschätzungen, die von Ländern und Kommunen kommen müssen, denn sie vollziehen in der Regel die Gesetze, sind also die Schnittstelle zu Bürgern und Unternehmen.

Und genau das klappt in der großen Mehrzahl der Fälle nicht. Entweder sind die Zahlen lückenhaft oder fehlen ganz. Und seitens vieler Bundesministerien wird dies mehr oder weniger achselzuckend hingenommen. Der NKR hat deswegen das Gespräch mit den Chefs der Senats- und Staatskanzleien gesucht, zwei Mal ist darüber gesprochen worden, jetzt gibt es eine Arbeitsgruppe, die Verbesserungsmöglichkeiten prüft, Ausgang offen. Vielleicht könnten Sie, sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin, uns hierin gegenüber den Ministerpräsidenten der Länder helfen. Wenn wir Transparenz wollen, brauchen wir seriöse Zahlen, auch zum Verwaltungsvollzug. Davon sind wir heute noch ziemlich weit entfernt.

3. Ein ähnliches Problem gibt es für uns, gibt es für Deutschland in **Brüssel**. Genauer gesagt, gibt es zwei Probleme. Einmal mangelt es dort ein bisschen an Mut, eine **unabhängige Einrichtung wie den NKR** in Deutschland auch dort zu installieren. Diesen Mut hatten Bundesregierung und Bundestag. Und wenn dies im größten Land der EU und einigen weiteren EU-Ländern möglich ist, warum dann nicht auch in Brüssel?

Der andere Punkt richtet sich an uns selbst. Wenn die Beratungen von Richtlinien und Verordnungen im Ministerrat beginnen, gibt es **heute keine Schätzung der Folgekosten für die jeweiligen Vorschläge der Kommission in Bezug auf Deutschland**. Die Kommission berechnet - wenn überhaupt - Kostenfolgen für die EU insgesamt, die deutschen Verhandlungsführer kommen in aller Regel ohne entsprechende Berechnungen für ihr Land nach Brüssel. Kostenfolgeabschätzungen für Deutschland gibt es also in Berlin, in Brüssel gilt in dieser Hinsicht praktisch Fehlanzeige.

Der NKR hat deswegen die Europa-Staatssekretäre nachdrücklich gebeten, das bestehende sog. EU-ex-ante- Verfahren entsprechend zu verbessern und diese Lücke zu schließen. Denn wir sollten uns nicht nur nach Bauchgefühl über Belastungen aus Brüssel aufregen, sondern tatsächlich wissen, welche Kostenwirkung diese oder jene Verordnung für Bürger, Unternehmen und Verwaltung hierzulande hat. Das ist heute noch nicht der Fall.

4. Viertens geht es dem NKR nicht nur um Kostentransparenz, sondern auch um den notwendigen **„Druck im System“**, damit Belastungen durch Bürokratie und Kosten möglichst gering gehalten werden. In diesem Sinn war das 25%-Bürokratieabbauziel eine schwierige, aber letztlich erfolgreiche Übung. Ich habe Eckart von Klaeden zwischenzeitlich in seinen Überzeugungsbemühungen gegenüber manchen Ressorts nicht beneidet, vielmehr seine Ausdauer und Beharrlichkeit bewundert. Und am Ende hat es funktioniert, nicht zuletzt auch Dank Ihrer persönlichen Unterstützung, Frau Bundeskanzlerin.

Neue Abbauziele sind in den Koalitionsverhandlungen nicht auf ausreichende Gegenliebe gestoßen. Vielleicht könnte die englische Regel, one in - one out'

hier weiterhelfen, zumal sie in Frankreich und den Niederlanden Nachahmung gefunden hat und weitere EU-Länder sich derzeit mit vergleichbaren Zielsetzungen beschäftigen. Diese Regel besagt, dass 1 € an zusätzlichen Kosten durch ein neues Gesetz vom zuständigen Minister an anderer Stelle durch Kosteneinsparung in gleicher Höhe ausgeglichen werden muss. Sie ist kein Kostenabbauprogramm, aber sie führt zu einer stringenten Kostendisziplin – und das wäre doch ein sehr bedeutender Schritt in die richtige Richtung. Denn lassen Sie mich noch einmal wiederholen: Wir brauchen beides: Transparenz über das, was gesetzliche Regelungen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung mit sich bringen - aber eben auch ‚Druck im System‘, damit der Bürger sieht, dass wir es ernst meinen mit der Begrenzung seiner Belastung.

5. Fünftens möchte ich auf die laufenden Pilotprojekte zur **Evaluierung** hinweisen. Der Beschluss der Staatssekretäre der Bundesregierung vom Januar 2013, in Zukunft alle Gesetze mit Folgekosten von mehr als 1 Million Euro nach 3 bis 5 Jahren zu evaluieren, also auf den Prüfstand zu stellen, darf mit Fug und Recht als Meilenstein deutscher Gesetzgebungsgeschichte angesehen werden. Eine **solche systematische Ex-post-Überprüfung von Gesetzen** hat es bisher hierzulande und auch in den allermeisten anderen Ländern noch nicht gegeben. Dieser Beschluss vom Januar 2013 ist übrigens auch ein gutes Beispiel für die naturgemäß nicht immer einfache, aber in der Sache fruchtbare und weiterführende Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und NKR. Anfang nächsten Jahres wollen Bundesregierung und NKR die Erfahrungen der Pilotprojekte der Ressorts gemeinsam auswerten und festlegen, wie diese Evaluierungen in Zukunft im Einzelnen durchgeführt werden. Dahinter steht als Fernziel die Idee, dass Änderungen bestehender Gesetze immer die systematische Evaluierung der bestehenden gesetzlichen Regelung voraussetzen. Wenn wir gemeinsam bereit sind, diesen Weg konsequent weiter zu gehen, gibt es die reale, fast historisch zu nennende Chance, die Qualität der Gesetzgebung nachhaltig zu verbessern.

Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin, der Rat sieht beim Thema „Evaluierung“ auch **Überschneidungen zur Strategie „Wirksam und vorausschauend regieren“**, die

ja von Ihnen initiiert wurde und derzeit hier im Hause mit dem Ziel entwickelt wird, die Wirksamkeit des Regierungshandelns zu verbessern. Ein Beispiel für einen solchen Berührungspunkt zwischen diesem Anliegen der Arbeit des NKR wäre aus meiner Sicht etwa das Thema ‚Nutzen‘. Wir beschäftigen uns heute im Wesentlichen nur mit den Folgekosten von Gesetzen. Müsste man dem nicht auch den Nutzen gegenüberstellen, denn schließlich werden Gesetze ja gemacht, um etwas zu verbessern, also um einen Nutzen zu stiften, und nicht in erster Linie um Kosten zu produzieren. Der NKR hat diese Frage bereits mehrfach aufgeworfen – bisher leider noch ohne wirklichen Erfolg -, und auch die GGO (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) sieht eine solche Nutzenbetrachtung grundsätzlich vor. Ich könnte mir also vorstellen, dass sich hier interessante Ansatzpunkte für eine weiterführende Zusammenarbeit ergeben könnten.

Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin, meine Damen und Herren,

der NKR hat ein nicht ganz einfaches erstes Halbjahr 2014 hinter sich, ist aber weiterhin zuversichtlich, dass seine Argumente und Vorschläge Gehör finden. Bürger, Unternehmen und Verwaltung wollen wissen, was auf sie zukommt. Sie erwarten, dass die Politik ihre Belastungen in möglichst engen Grenzen hält, also auf das wirklich Notwendige beschränkt. Daran arbeiten wir - auch mit der Ermutigung von Oscar Wilde: „Am Ende wird alles gut. Und wenn es noch nicht gut ist, dann ist es auch noch nicht zu Ende.“ In diesem Sinn freut sich der NKR auf die zweite Halbzeit seines Mandats - und darauf, Ihnen, Frau Bundeskanzlerin, jetzt sein Jahresgutachten 2014 übergeben zu dürfen.

Übergabe des NKR-Jahresberichts 2014 an die Frau Bundeskanzlerin.

Titel: ‚Folgekosten ernst nehmen - Chancen nutzen‘