

Rede anlässlich der Auszeichnung des NKR mit dem Preis „Soziale Marktwirtschaft“ der Konrad-Adenauer-Stiftung am 6. Dezember 2017

Dr. Johannes Ludewig, Vorsitzender des Nationalen Normenkontrollrates

Es ist für den NKR eine große Ehre, heute den Preis „Soziale Marktwirtschaft“ entgegen zu nehmen. Wir freuen uns über diese besondere Anerkennung für unsere Arbeit in den letzten elf Jahren. Ich **danke** auch Herrn Dr. Hans-Gert Pöttering für die Begrüßung, Frau MP Annegret Kramp-Karrenbauer für die Festrede und Herrn Präsident Dr. Eric Schweitzer, DIHK, für die Laudatio. Dabei spüren wir: Mit dem Lob ist es wie mit dem Nachtisch am Ende eines guten Essens: Zu viel davon ist eigentlich nicht gut, aber man kann am Ende doch eine ganze Menge davon vertragen.

Der Preis der Konrad-Adenauer-Stiftung ist verbunden mit dem Begriff der **Sozialen Marktwirtschaft** – einem Wirtschafts- und Gesellschaftskonzept, das maßgeblich von Ludwig Erhard geprägt wurde und das bekanntermaßen die **Elemente Markt und Soziales** in einer Weise zusammenführt, wie es dies zuvor nicht gegeben hat. Vieles hat dabei eine Rolle gespielt, ganz wesentlich die Erfahrungen, die Erhard und seine Mitstreiter zwischen den beiden Weltkriegen und in den Jahren unmittelbar nach Kriegsende mit den vielen Varianten staatlicher Plan- und Mangelwirtschaft gesammelt hatten. Hintergrund war vielleicht daneben auch der Gedanke, der Skepsis, bisweilen der Furcht in Teilen der Bevölkerung vor einem allzu freien Markt mit dem Postulat des sozialen Ausgleichs entgegenzuwirken, also die Effizienz des Marktes zu nutzen und gleichzeitig die **soziale Akzeptanz** zu sichern.

Dies ist, wie die zurückliegenden Jahrzehnte gezeigt haben, in einer erstaunlichen Weise gelungen: Das Miteinander von Politik und Wirtschaft hat im Großen und Ganzen funktioniert; trotz unterschiedlicher Interessenslagen gelingt es den Akteuren immer wieder, einen Ausgleich zu erzielen - zwischen der Notwendigkeit, einen politischen Rahmen für wirtschaftliches Handeln zu setzen, und dem Bestreben, der Wirtschaft andererseits ausreichend Handlungsspielraum zu lassen, sodass Unternehmer in unserem Land erfolgreich sein können.

Auch für die Arbeit des NKR spielt das **Thema Akzeptanz** eine große Rolle. Der NKR sieht es als seine Aufgabe an, Akzeptanz oder zumindest Verständnis zu schaffen für besseres Recht und schlanke Gesetze, und zwar in **zwei Richtungen**: Zum einen soll der Gesetzgeber – Kabinett und Parlament – wissen, **welche Folgen, explizit welche Kosten** ein vorliegender Gesetzentwurf mit sich bringt. Er soll also wissen, was er mit seinen Entscheidungen auslöst, bevor er seine Entscheidung trifft und damit Recht schafft. Zum anderen sollen die Adressaten von Gesetzen wissen: Es gibt eine **unabhängige Instanz**, die darüber wacht, dass Bürokratie und Kosten für die Betroffenen transparent gemacht

werden und dass sie auf das, was tatsächlich notwendig ist, begrenzt werden. Bei beiden Punkten sind wir in den zurückliegenden Jahren erkennbare Schritte vorangekommen. Gesetze haben jetzt ein **Preisschild**, Kostenfolgen fließen in öffentliche Diskussionen und in Parlamentsdebatten ein.

Diese neue Transparenz zu den Folgekosten gesetzlicher Regelungen hat in der Diskussion zwischen Bundesregierung und NKR eine **positive Dynamik** in Gang gesetzt. Lassen Sie mich die Highlights dieser Entwicklung in aller Kürze in Erinnerung rufen:

- 2006: Einrichtung des NKR sowie Einführung der Pflicht, die **Bürokratiekosten** bei jedem Gesetzentwurf und jeder neuen Verordnung darzustellen;
- 2006-2012: **Abbau von 25 % der Bürokratiekosten der Wirtschaft**, in absoluten Zahlen über 12 Milliarden Euro, z. B. durch die Akzeptanz elektronisch übermittelter Rechnungen bei Steuerbehörden oder durch Vereinfachungen bei Buchführung und Bilanzierung, vor allem für kleine und mittlere Unternehmen;
- 2011: Erweiterung des Mandats des NKR, indem die Kostentransparenz auf den **Erfüllungsaufwand** ausgeweitet wurde, d. h. nicht nur der Bürokratieaufwand, sondern alle Folgekosten einer neuen gesetzlichen Regelung werden erfasst;
- 2013: Einführung des **obligatorischen Evaluationsverfahrens**, d. h. erstmalig in der deutschen Gesetzgebungsgeschichte werden alle kostenrelevanten Gesetze nach 3-5 Jahren systematisch einer Überprüfung unterzogen. Die Frage nach der Zielerreichung ist hier der entscheidende Punkt.
- 2015: Einführung der „**One in, one out**“-Regel, womit ein besonders wichtiger Schritt zur praktischen Begrenzung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft gemacht werden konnte;
- 2016: Einführung des neuen regierungsinternen **EU-ex-ante-Verfahrens**: Systematische Prüfung innerhalb der Bundesregierung, welche Kosten durch Regelungsvorschläge der EU-Kommission für Deutschland, d. h. für Bürger, Unternehmen, Verwaltung hierzulande, entstehen.

Ich glaube, die Fortschritte der letzten Jahre sind in dieser Aufzählung leicht erkennbar und nachvollziehbar. Ich gebe zu, das meiste davon habe ich mir als ehemaliger Staatssekretär, als wir im Jahr 2006 unsere Arbeit begannen, nicht vorstellen können. Und die meisten politischen Akteure und Wegbegleiter von damals sicher auch nicht.

Dies zeigt aber auf eindrucksvolle Weise etwas sehr Wichtiges: **Mut wird belohnt**. Denn es war schon ein mutiger Akt der Bundesregierung, ein unabhängiges Kontrollgremium zu installieren, das ihr in Sachen Bürokratie und gesetzliche Folgekosten auf die Finger schaut. Dies erfordert ein gutes Maß an Souveränität

und Vertrauen darauf, dass in Deutschland immer noch – oder gerade – sachlich argumentiert werden kann und – zumindest in der Regel – am Ende das beste Argument Gehör findet. Ich glaube, wir sind mit diesem Vertrauensvorschuss achtsam umgegangen. Der NKR ist vielleicht nicht immer bequem; er versucht aber stets, ein verlässlicher, berechenbarer Partner zu sein und seine Hinweise und Kritik auf nachvollziehbare Argumente zu gründen. Für das Vertrauen und die gute Zusammenarbeit an dieser Stelle noch einmal herzlichen Dank an unsere Partner und Wegbegleiter – auch hier im Saal.

Ich möchte heute aber nicht nur zurückschauen, sondern auch den **Blick nach vorn richten**. Wie könnten **Kostentransparenz und Kostenbegrenzung** gesetzlicher Regelungen in der neuen Legislaturperiode **weiter entwickelt und weiter verbessert werden**?

Hierzu **drei Überlegungen**:

1. Transparenz zu den Kostenfolgen von EU-Recht

So scharf das Bild zu den Folgekosten nationaler Regelungen hierzulande inzwischen ist, so unscharf ist es in Hinblick auf Regelungen aus Brüssel. Aus Sicht des NKR gibt es **zwei wesentliche Ansatzpunkte** für Verbesserungen:

Zum einen sollten die **Kosten aus EU-Richtlinien** mit in die „One in, one out“-Bilanz einbezogen werden. Bisher werden diese Kosten von der Bundesregierung zwar beziffert; sie bleiben aber bei „One in, one out“ außen vor. Dadurch fällt die „One in, one out“-Bilanz der ersten beiden Jahre positiver aus, als sie aus der Sicht der Unternehmen tatsächlich ist. Und diese stark verkürzte Betrachtungsweise lässt sich den Betroffenen kaum erklären. Denn der Unternehmer differenziert verständlicherweise nicht danach, ob eine Regelung im Ursprung aus Brüssel oder aus Berlin stammt. Er muss sie befolgen und damit entsteht für ihn Aufwand. Daher lautet unsere nachdrückliche Empfehlung, diese Ausnahme abzuschaffen, also EU-Richtlinien bzw. ihre Kostenwirkungen für die Wirtschaft mit in die „One in, one out“-Regel einzubeziehen.

Ein zweiter Aspekt sind die Kosten aus **EU-Verordnungen**, also aus unmittelbar geltendem EU-Recht – bisher ein komplett blinder Fleck im Bereich Bessere Rechtssetzung. Denn zu diesen Kosten gibt es keinerlei Zahlen – weder in Brüssel noch in Berlin –, niemand kann etwas Genaues zu den Kostenwirkungen von EU-Verordnungen sagen – aus Sicht des NKR und sicherlich auch der Unternehmen ein wenig befriedigender Zustand. Das bereits angesprochene **EU-ex-ante-Verfahren** ist ein erster Ansatz, der aber nicht ausreicht, vor allem weil es sich bisher um ein rein regierungsinternes Verfahren handelt. Denn die Einschätzungen der Bundesministerien zu möglichen Kostenfolgen für Unternehmen in Deutschland werden weder dem Parlament zugeleitet, noch mit den Wirtschaftsverbänden diskutiert. Unsere Erfahrungen beim nationalen

Verfahren zeigen aber, dass gerade diese Transparenz und diese offene Diskussion mit den Betroffenen ganz wesentlich für Qualität und Akzeptanz eines solchen Verfahrens sind. Hier besteht also für die neue Bundesregierung durchaus Handlungsbedarf.

2. Erst Ziele und Prozesse, dann die Paragraphen

Transparenz über Kostenfolgen wirkt dann am stärksten, wenn auf dieser Grundlage Regelungen anders getroffen werden, wenn also gezielt kostengünstigere Alternativen gesucht werden. Je weiter der Gesetzgebungsprozess voranschreitet, je mehr Akteure involviert werden und zustimmen, desto schwerer fällt es, noch Änderungen an einem Gesetzentwurf vorzunehmen. Es ist also **wichtig, frühzeitiger als bisher über Kostenfolgen und mögliche Alternativen nachzudenken.**

Als NKR fänden wir es deshalb sinnvoll, bei neuen gesetzgeberischen Vorhaben zunächst einmal **inhaltliche Konzepte** zu erstellen, vorzugsweise in Form eines **Eckpunkte-Papiers**. Diese Eckpunkte, die auch alternative Szenarien enthalten sollten, wie das angestrebte Ziel erreicht werden kann, sollten auf ihre jeweiligen Kostenfolgen hin untersucht werden.

Die Überlegungen des NKR gehen aber noch weiter. Wir sind der Auffassung, dass das frühe Festlegen auf einen konkreten Rechtstext allzu oft den Blick für eine echte Alternativenabwägung verstellt. Natürlich habe ich Verständnis dafür, dass man als Rechtsetzungsreferat mit Vorliebe auf dem derzeit gültigen Rechtstext aufsetzen möchte. Mein Eindruck ist aber, dass wir uns dadurch von vornherein in ein gedankliches Korsett begeben. Wir sollten zunächst einmal viel stärker mit fachlichen Konzepten operieren. Das können auch Prozessmodelle sein, die helfen, sich den zukünftigen Vollzug besser vorzustellen – mitsamt seinen Folgekosten und Abhängigkeiten zu anderen Rechtsgebieten. **Erst dann, wenn das politische Ziel ausreichend klar ist und wenn die verschiedenen Wege dorthin ausführlich untersucht und gegeneinander abgewogen worden sind, erst dann ganz am Ende sollte die Überführung in einen Rechtstext stehen**, getreu dem Motto: Erst Ziele und Prozesse, dann die Paragraphen – und nicht umgekehrt, wie es heute noch der Regelfall ist.

Wenn wir einen solchen **Paradigmenwechsel** ernsthaft in Betracht ziehen wollen, hilft uns der Blick in andere Länder, zum Beispiel nach England. Aber auch aus Brüssel kennen wir das Vorgehen, erst sogenannte Weißbücher zu erstellen und später das konkrete Regelwerk. Was beim Blick in andere Länder aber auch auffällt – und das hängt sehr direkt mit dem anvisierten Paradigmenwechsel zusammen – ist die Zusammensetzung des öffentlichen Dienstes, insbesondere der Ministerialbürokratie. Deutschland hat eine lange und stolze legalistische Tradition. Die positive Seite der Medaille ist ein sehr starker Rechtsstaat und eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dieser institutionelle, man könnte auch

sagen, kulturelle Rahmen, prägt die Mitarbeiter in den Ministerien – und das sind in der Regel Juristen – genauso wie die Mitarbeiter in den Ländern und Kommunen. So positiv die Errungenschaften des Rechtsstaates sind – und dieser ist angesichts der deutschen Geschichte ein sehr hohes Gut – so negativ können seine formalistischen Auswüchse sein.

Bürokratieabbau beginnt im Kopf. Wer die öffentliche Verwaltung modernisieren will, wer die Gesetzgebung stärker auf Vollzugstauglichkeit, Effektivität und Effizienz ausrichten will, der braucht einen Mitarbeiterstamm, der nicht im Wesentlichen aus Juristen besteht. Ich gebe zu, dass das etwas polemisch klingen mag – es ist keineswegs so, dass überall ein reines Juristenmonopol herrscht und dass dies der Ursprung allen Übels ist. Und dennoch glaube ich, dass eine bessere Mischung gut, ja notwendig für Deutschland wäre. Juristen bleiben wichtig – zu ihren Kollegen müssen aber verstärkt Ökonomen, Sozial- und Naturwissenschaftler gehören. Eine solche Neuorientierung käme sicher einer kleinen Kulturrevolution nahe. Mit Bedacht durchgeführt, könnte sie das Momentum schaffen, die deutsche Verwaltung ergebnisorientierter, flexibler und agiler – kurz zukunftsfähig zu machen.

3. Digitalisierung der Verwaltung

Im Laufe der letzten Jahre, nicht zuletzt im Gefolge der Flüchtlingskrise, wurde für den NKR immer deutlicher: Beim Thema E-Government schlummert ein **gewaltiges Potenzial** zur Einsparung von Kosten und zur Verbesserung von Verwaltungshandeln zugunsten von Unternehmen und Bürgern. Deutschland belegt in Sachen Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen im europäischen Vergleich nur einen der hinteren Plätze. Das ist für eines der leistungsfähigsten Industrieländer der Welt schlicht nicht akzeptabel. Fachkräftemangel und demografischer Wandel machen es ohnehin für unsere Verwaltungen unabdingbar, Digitalisierung und E-Government wesentlich ernster zu nehmen als bisher.

Warum ist Deutschland hier so weit zurückgefallen? Nach vier kritischen Jahresberichten und drei Gutachten zum Digitalisierungsstand der deutschen Verwaltung hat sich in den letzten 12 Monaten einiges getan. Wir haben eine Grundgesetzänderung erlebt, die mehr Verbindlichkeit in die föderale IT-Harmonisierung bringt. Wir sehen ein Digitalisierungsprogramm von Bund und Ländern, das systematisch die wichtigsten Verwaltungsleistungen flächendeckend digitalisieren will. Und ich höre, dass Bund und Länder über ein größeres Digitalisierungsbudget verhandeln. Der Groschen scheint langsam gefallen. Und doch frage ich mich, warum die Erkenntnis so lange gebraucht hat. Geht es Deutschland zu gut? Sicherlich: Die Wirtschaft floriert. Vom kranken sind wir zum starken Mann Europas geworden. Auch die deutsche Verwaltung ist gut, so gut, dass bisher offenbar keine Notwendigkeit gesehen wurde, sie zu digitalisieren. Auf beides kann man sich aber nicht verlassen. Wenn der Staat den Übergang ins

digitale Zeitalter verschläft, endet er, wie die Kanzlerin sagte, irgendwann im Technikmuseum. Er ist dann nicht mehr in der Lage, auf der Höhe der Zeit zu handeln und den Erwartungen der Bürger gerecht zu werden. Bei der Wirtschaft ist es genauso. Wollen wir den Wohlstand sichern, den wir gerade erleben, müssen wir die Rahmenbedingungen – und dazu gehören Verwaltung und Rechtssystem – den aktuellen Entwicklungen anpassen.

Der Normenkontrollrat hat in den letzten Jahren **mehrere Gutachten** zum Thema Digitalisierung vergeben. Es liegen konkrete, weiterführende Vorschläge auf dem Tisch. **Die nächste Bundesregierung muss aus unserer Sicht alles daran setzen, um den entstandenen Rückstand aufzuholen.**

Als Beispiel nenne ich das sogenannte „**Once-only**“-Prinzip. Dahinter verbirgt sich der naheliegende Gedanke, dass Bürger und Unternehmen ihre individuellen Daten nur bei einer öffentlichen Stelle angeben müssen – und dies auch nur ein Mal. Jeder kennt die Situation bei Behorengangen, immer wieder die gleichen Daten, die dort eigentlich schon längst bekannt sein müssten, zum wiederholten Mal in Formulare eintragen zu müssen. Damit muss Schluss sein. Und dies ist durchaus möglich, wie unser Nachbarland **Österreich** tagtäglich unter Beweis stellt. Wie das gelingen kann, ist im neuesten Gutachten des NKR zur Registermodernisierung ausführlich beschrieben. Wir sind sehr gespannt, in welcher Weise die neue Bundesregierung – zusammen mit Ländern und Kommunen – die Digitalisierung in Behoren und Verwaltungen in Form besserer Dienstleistungen Wirklichkeit werden lässt.

Und dies ist nicht irgendeine Frage: Die **Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland** hängt auch von der Qualität öffentlicher Dienstleistungen ab, ohne die kein Unternehmen seine Produkte und Angebote erfolgreich auf den Markt bringen kann. Deswegen muss die Wirtschaft aus meiner Sicht mehr Druck machen, dass hier den Worten nach jahrelanger Verzögerung endlich auch Taten folgen.

Meine Damen und Herren, Sie sehen, auch nach elf Jahren als Prüfungs- und Beratungsgremium der Bundesregierung wird der NKR nicht müde, Verbesserungen zur Diskussion zu stellen und sie gemeinsam mit der Bundesregierung auf den Weg zu bringen. Das ist unser Anspruch. Den Preis Soziale Marktwirtschaft nehmen wir als Rückenwind, auch in den nächsten Jahren für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ein **kompetenter, verlässlicher und wenn nötig auch unbequemer Partner** zu sein.