

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Leicht, Vogel (Ennepetal), Dr. Häfele, Dr. Sprung, Haase (Kassel), Dr. Köhler (Duisburg), Dr. Zeitel, Frau Pieser, Dr. Waffenschmidt, Dr. Stavenhagen, Dr. Langner, Dr. Althammer, Gerlach (Obernau), Spranger, Frau Berger (Berlin) und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 8/112 –

Umfang und Folgen der Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes für Staat und Bürger

Der Bundesminister des Innern – O I 1 – 131 120/31 – hat mit Schreiben vom 21. März 1977 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit den Bundesministern der Justiz und der Finanzen wie folgt beantwortet:

1. Wieviel Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes sind gegenwärtig in Kraft?
2. Wie groß ist die Zahl der geltenden Gesetze und Rechtsverordnungen, die auf die Zeit vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland zurückgehen?
3. Welche Gesetze und Rechtsverordnungen, die vor 1969 erlassen wurden, haben bis heute keine Novellierung erfahren?
4. Wieviel Bundesgesetze und Rechtsverordnungen mit finanziellen Auswirkungen für die Länder und Gemeinden wurden seit 1949 verabschiedet?
5. Wie groß ist die Zahl der seit 1969 in Kraft gesetzten Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes einschließlich der Novellierungen, und wieviel davon waren mit finanziellen Lasten für Länder und Gemeinden verbunden?
6. In welcher Höhe sind Ländern und Gemeinden durch seit 1969 verabschiedete Bundesgesetze und Rechtsverordnungen mittelbare und unmittelbare Kosten entstanden?
7. Wie hoch beziffert die Bundesregierung den durchschnittlichen Verwaltungsaufwand bis zur Verabschiedung eines Gesetzes?
8. Mit welchem Verwaltungs- und Personalaufwand ist auf Grund der Verabschiedung eines Gesetzes durchschnittlich zu rechnen?
9. Ist die Bundesregierung in Anbetracht der erheblichen mittelbaren und unmittelbaren Folgekosten von Gesetzen und

Rechtsverordnungen des Bundes für die öffentlichen Körperschaften bereit, nach der Ermittlung der Kosten, aber vor der Einbringung des betreffenden Gesetzes mit den Ländern bzw. den Gemeinden die zur Durchführung notwendigen Finanzierungswege zu besprechen und diese im Gesetzentwurf darzulegen?

10. In welcher Form hat die Bundesregierung kraft ihrer Organisationsgewalt in den einzelnen Ministerien Vorsorge getroffen, daß die geltenden Gesetze unter Berücksichtigung der Erfahrungen bei der Gesetzesanwendung ständig auf ihre Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit überprüft werden?
11. Versperrt sich die Bundesregierung auch weiterhin dem Vorschlag, regelmäßige Erfolgskontrollen der großen Zahl der Gesetze und Rechtsverordnungen durchzuführen, um die Bindung und Einengung der Bürger durch den Staat zu lockern und die hohen Kosten, die bei der Durchführung der Gesetze entstehen, zu vermindern, und wenn nicht, nach welchen Kriterien sollen solche Erfolgskontrollen vorgenommen werden?

I.

Die Bundesregierung sieht sich nicht in der Lage, alle in der Kleinen Anfrage gestellten Fragen ohne umfangreiche und langwierige Erhebungen erschöpfend zu beantworten. Sie ist der Auffassung, daß derartige Erhebungen mit einem Aufwand verbunden wären, der in keinem angemessenen und vertretbaren Verhältnis zur Aussagekraft der voraussichtlich zu erwartenden Ergebnisse stehen würde. Die Bundesregierung rechnet auf das Verständnis der Fragesteller, wenn sie von derartigen Erhebungen absieht, denn sie geht davon aus, daß die Kleine Anfrage letztlich auch darauf abzielt, auf vermeidbaren Verwaltungsaufwand hinzuweisen.

Auch die Bundesregierung sieht die steigende Zahl der Gesetze nicht ohne Sorge. Von den 670 in der 7. Legislaturperiode im Bundestag eingebrachten Gesetzentwürfen waren aber nur 461 = 68,8 v. H. Regierungsvorlagen; die übrigen Entwürfe beruhten auf Initiativen aus der Mitte des Bundestages sowie aus dem Bundesrat. Von den in der 7. Legislaturperiode vom Bundestag verabschiedeten 516 Gesetzen sind 452 = 87,6 v. H. nicht kontrovers verabschiedet worden. 498 Gesetze = 96,5 v. H. hat der Bundesrat durch Zustimmung oder Verzicht auf Einspruch gebilligt. Aus diesen Zahlen folgt ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen Bundestag, den in ihm vertretenen Fraktionen, der Bundesregierung und den Ländern über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Gesetzesvorhaben.

Die Bundesregierung ist im Gegensatz zu den Fragestellern nicht der Auffassung, daß die Zahl der Gesetze zu einer wachsenden Einschränkung der finanziellen Handlungsfreiheit der Bürger und der Wirtschaft führt. Ein großer Teil der in den letzten Jahren erlassenen Gesetze zielt vielmehr darauf ab, mehr soziale Gerechtigkeit herzustellen, so daß kaum von einer Einengung des finanziellen Handlungsspielraums der Begünstigten gesprochen werden kann. Die Bundesregierung wird – wie in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 dargelegt wurde – weiterhin danach trachten, daß die Rechtsordnung auch künftig dort weiterentwickelt wird, wo sie den Wertvorstellungen des Grundgesetzes, insbesondere den Grundrechten, dem Sozialstaatsgebot und dem Rechtsstaatsprinzip noch nicht in vollem Umfange entspricht.

Gleichzeitig bemüht sich die Bundesregierung ständig, das geltende Recht übersichtlicher zu gestalten. Ein erheblicher Teil der in der vergangenen Legislaturperiode erlassenen Vorschriften diente der Beseitigung der Rechtszersplitterung, der Rechtsvereinheitlichung (z. B. auf den Gebieten des Strafrechts, des Verwaltungsverfahrensrechts, des Sozialrechts) sowie der Aufhebung entbehrlich gewordener Vorschriften und Gesetze. Aus der Zahl der erlassenen Gesetze läßt sich daher nach Auffassung der Bundesregierung nicht folgern, daß das „Gesetzesgestrüpp undurchdringbarer“ werde. Ferner wurde am 1. Januar 1977 eine im Gemeinsamen Ministerialblatt 1976 Seite 550 veröffentlichte Neufassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II), in Kraft gesetzt, die u. a. vorschreibt, Rechtsvorschriften, die durch ein Gesetz aufgehoben oder gegenstandslos werden, regelmäßig in den Schlußvorschriften des Gesetzes einzeln aufzuführen und bei umfangreichen Änderungen eines Gesetzes dieses entweder insgesamt durch ein neues abzulösen oder in zusammenhängend lesbaren Teilen neu zu fassen.

II.

Die Anzahl der Titel geltender Gesetze und Rechtsverordnungen eignet sich nach Auffassung der Bundesregierung nicht, um auch nur annähernd auf den Umfang und die Kostenträchtigkeit des derzeitigen Vorschriftenbestandes im Bundesrecht und der Änderungsdynamik innerhalb eines Berichtszeitraums schließen zu können. Eine ungeachtet dessen im Bundesministerium der Justiz durchgeführte Auszählung des „Fundstellennachweises A, Bundesrecht ohne völkerrechtliche Vereinbarungen und Verträge mit der DDR“ hat ergeben, daß gegenwärtig (Stand: 18. Februar 1977) als Bundesrecht formell etwa 1480 Gesetze und 2280 Rechtsverordnungen in Kraft sind. Darin sind etwa 310 Gesetze und 440 Rechtsverordnungen enthalten, deren Erstfassung vor dem 8. September 1949 verkündet worden war. Ferner sind darin etwa 280 Gesetze und 420 Rechtsverordnungen enthalten, deren Erstfassung vor dem 1. Januar 1969 verkündet wurde und die zwischen dem 31. Dezember 1968 und dem 18. Februar 1977 keine ausdrückliche Änderung erfahren haben. In diesen Zahlen sind Vertragsgesetze nur miterfaßt, wenn sie zugleich innerstaatliche Durchführungsvorschriften enthalten. Entsprechendes gilt von den vertragsbezogenen Rechtsverordnungen.

Die Bundesregierung weist nochmals darauf hin, daß sich aus diesen Zahlenangaben zum derzeitigen Stand an Vorschriften-titeln allein nichts Wesentliches ableiten läßt.

III.

Eine Zusammenstellung der finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen und Rechtsverordnungen für die Länder und

Gemeinden ist nicht vorhanden. Zur Erfassung dieser unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen wäre ein erheblicher Verwaltungsaufwand erforderlich, insbesondere wären zusätzliche Personaleinstellungen unvermeidbar. Die Verwaltungsmehrarbeit würde dabei nicht nur beim Bund entstehen – die Bundesverwaltung könnte die in der allgemeinen Begründung zu Gesetzen und Verordnungen gemäß § 40 GGO II angegebenen Kosten und Einnahmeverbesserungen addieren –, sondern ganz überwiegend Länder und Gemeinden belasten. Nur durch umfassende Umfragen oder repräsentative Erhebungen der Länder und der Gemeinden einschließlich der Gemeindeverbände ließen sich die finanziellen Auswirkungen feststellen. Dabei wären die Auswirkungen aller Gesetze und Rechtsverordnungen der letzten 28 Jahre, und zwar hochgerechnet auf ihr heutiges finanzielles Ausmaß, zu ermitteln.

Aus dem Zuständigkeitsbereich der Länder liegt der Bundesregierung eine Äußerung zum Umfang des Arbeitsaufwandes bei der Ermittlung von finanziellen Lasten durch Landes- und Bundesgesetze bzw. Rechtsverordnungen für die Kommunen vor. Auf eine ähnliche Frage hat die Landesregierung von Baden-Württemberg in ihrer Antwort auf die große Anfrage der Fraktion der CDU (Landtagsdrucksache 7/531) selbst für einen kürzeren Zeitraum ausgeführt: „Der Landesregierung war es nicht möglich, ohne größeren Aufwand den Umfang der Mehrbelastungen in allen Fällen zu ermitteln.“

Eine Aussage über eine Einschränkung der finanziellen Handlungsfreiheit der öffentlichen Körperschaften läßt sich aus der Summierung der finanziellen Auswirkungen der erlassenen Bundesgesetze und Rechtsverordnungen seit 1949 und ihrer Kosten seit 1969 nicht ableiten. Eine Beurteilung der Finanzlage der Gebietskörperschaften ist dagegen aus einer Analyse der aktuellen und geplanten Entwicklung der öffentlichen Haushalte auf der Einnahmen- und Ausgabenseite zu gewinnen, wie sie in Artikel 106 Abs. 3 und 4 GG vorgesehen ist. Die gegenwärtigen Finanzierungsdefizite in den Haushalten der drei öffentlichen Ebenen weisen eindeutig darauf hin, daß der Bund im Verhältnis zu seinen Ausgaben den geringsten Deckungsgrad durch eigene Einnahmen aufweist (der Bund hat 1977 eine Deckungsquote von 85,2 v. H., während für die Länder einschließlich der Kommunen die Deckungsquote 93,7 v. H. beträgt). Bei den gegenwärtig anstehenden Verhandlungen über die Umsatzsteuerneuverteilung auf der Ebene der Regierungschefs von Bund und Ländern verlangt der Bund zur Beseitigung dieses Ungleichgewichts eine Übertragung von Umsatzsteueranteilen in Höhe von rd. 8 Mrd. DM für das Jahr 1977.

Vor allem wegen der finanzverfassungsrechtlichen Grundsätze über die Finanzausstattung der föderativen Ebenen ist es der Bundesregierung nicht sinnvoll erschienen, die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Gesetze und Rechtsverordnungen aufzulisten. Das Grundgesetz enthält für den Fall, daß eine finanzverfassungsrechtliche Ebene durch Ausgaben überlastet ist, ein Ausgleichsverfahren. Würde in der Finanzaus-

stattung von Bund und Ländern durch die unterschiedliche Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen eine wesentliche Verschiebung zu Lasten einer bundesstaatlichen Ebene eintreten – z. B. auch aufgrund von Bundesgesetzen mit finanziellen Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Gemeinden –, so sieht die Finanzverfassung zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts zwischen den föderativen Ebenen eine Korrektur der Steuerverteilung vor, und zwar über eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer, deren Aufkommen vor 1970 dem Bund noch zu 100 v. H. zustand. Nach Artikel 106 Abs. 4 GG sind die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Gemäß Artikel 106 Abs. 9 GG gelten dabei die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände als Einnahmen und Ausgaben der Länder.

Seit der Finanzreform 1969 ist das Beteiligungsverhältnis von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer wiederholt zugunsten der Länder geändert worden. Im Zeitraum 1972 bis 1976 ergab sich daraus gegenüber dem Stand der Steuerverteilung von 1970/1971 – einschließlich der gleichzeitigen Aufstockung der Ergänzungszuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder – eine Verbesserung der Finanzausstattung der Länder von insgesamt rd. 20 Mrd. DM (ohne Berücksichtigung der Änderung der Steuerverteilung aufgrund der Steuer- und Kindergeldreform 1975), an der auch die Gemeinden entsprechend beteiligt waren. Durch seinen Verzicht auf Steuermittel in diesem Umfang hat der Bund wesentlich dazu beigetragen, die Durchführung der in die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden fallenden Reformaufgaben zu Beginn der 70er Jahre – insbesondere in den Bereichen Bildung und Wissenschaft, Gesundheitswesen und Umweltschutz – finanziell zu sichern.

Im übrigen verweist die Bundesregierung auf die Vorschriften der GGO II über die Beteiligung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände an der Vorbereitung von Entwürfen. Danach sind an der Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften die Länder und die auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände, deren Belange berührt werden, möglichst frühzeitig zu beteiligen. In der Begründung sind die Auswirkungen auf die Haushalte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände – aufgegliedert nach Sachkosten und Personalausgaben – aufzuführen und wesentliche abweichende Meinungen, die die kommunalen Spitzenverbände vorgetragen haben, darzulegen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände damit hinreichend Gelegenheit haben, auf finanzielle Auswirkungen der Gesetzesvorhaben aufmerksam zu machen.

IV.

Der durchschnittliche Verwaltungsaufwand bis zur Verabschie-

dung eines Gesetzes wäre allenfalls feststellbar, wenn über einen größeren Zeitraum hinweg an einer Vielzahl von Gesetzesvorlagen Kostenermittlungen vorgenommen würden, aus deren Gesamtergebnis ein Durchschnitt errechnet werden müßte. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß wegen der Vielfalt der in einem Gesetzgebungsverfahren möglicherweise auftretenden kostenwirksamen Faktoren, die häufig nicht von ihr beeinflußt werden können, sowie wegen des unterschiedlichen Vorbereitungsaufwandes für Gesetzesvorlagen solchen Durchschnittsberechnungen keine Aussagekraft beigemessen werden könnte.

Der bis zur Verabschiedung eines Gesetzes entstehende Verwaltungsaufwand hängt u. a. von folgenden Bedingungen ab:

- Kompliziertheit der zu regelnden Sachverhalte,
- Zahl und Besoldung bzw. Vergütung der mit dem Entwurf befaßten Bediensteten,
- Kreis der Betroffenen, Stellen, Verbände usw. außerhalb der öffentlichen Verwaltung, die gegebenenfalls angehört werden müssen,
- Umfang der Beteiligung anderer Bundesressorts, der Länder und Kommunen,
- Notwendigkeit öffentlicher Anhörungen und deren Dauer,
- Notwendigkeit gutachtlicher Stellungnahmen und deren Dauer,
- Zahl der beteiligten Ausschüsse im Bundestag und im Bundesrat,
- Zahl der Sitzungstermine und Dauer der Beratungen im Bundestag und im Bundesrat,
- Druck- und Vervielfältigungsaufwand.

V.

Die Bundesregierung hat sich Erfolgskontrollen der Gesetze und Rechtsverordnungen nie verschlossen, vielmehr werden solche Überprüfungen seit jeher vorgenommen. Jeder für einen bestimmten Aufgabenbereich verantwortliche Mitarbeiter in den Bundesministerien ist gehalten, im Zusammenwirken mit den zuständigen Stellen in den Ländern oder in der Privatwirtschaft die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der für sein Arbeitsfeld bedeutsamen Rechtsvorschriften zu beobachten. Dies vollzieht sich u. a. durch Auswertung der Rechtsprechung, Erfahrungsaustausch in den zahlreichen gemeinsamen Arbeitskreisen und Ausschüssen der Fachministerkonferenzen oder in interdisziplinär besetzten Gremien, die zur Beratung der Bundesregierung auf den verschiedensten Gebieten eingesetzt sind, ferner durch gezielte Erhebungen bei den betroffenen Stellen oder Verbänden und nicht zuletzt anhand von Eingaben aus der Bevölkerung. Derartige Erfolgskontrollen beruhen zum Teil auf gesetzlichen Vorschriften, die außerdem vorsehen, daß dem Deutschen Bundestag periodisch über die Ergebnisse berichtet wird (vgl. z. B. § 126 c des Bundessozialhilfegesetzes, § 61 des Bundes-

Immissionsschutzgesetzes, § 35 des Berufsbildungsförderungsgesetzes). Sie schaffen gleichzeitig die Voraussetzungen für die Vorlage der Bundesregierung zu Gesetzesänderungen, die ohne Erfolgskontrollen nicht möglich wären.

Die Bundesregierung beabsichtigt darüber hinaus, sich dem Problem einer die Erfolgskontrolle von Rechtsvorschriften einschließenden, aber noch darüber hinausgreifenden methodischen Aufgabenkritik eingehender zuzuwenden. Die Bundesregierung wird nicht zögern, praktikable und erfolgversprechende Vorschläge hierzu aufzugreifen, um das vorhandene Instrumentarium zu verbessern.

