

## **Beschlussempfehlung und Bericht** **des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP**  
**– Drucksache 17/1954 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates**

#### **A. Problem**

Ausdehnung der Prüfung des Normenkontrollrates (NKR) auf alle Folgen eines Regelungsvorschlags inklusive des Erfüllungsaufwands, Gesetzesvorlagen des Bundesrates und Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages auf Fraktionsantrag sowie Ausweitung des Gremiums um zwei Planstellen.

#### **B. Lösung**

**Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

#### **C. Alternativen**

Keine.

#### **D. Finanzielle Auswirkungen**

##### **1. Kosten für die öffentlichen Haushalte**

Durch die Erweiterung des Normenkontrollrates um zwei Mitglieder entstehen Kosten für deren Aufwandsentschädigung in Höhe von je 25 000 Euro pro Jahr.

Durch die Ausweitung der Bürokratiekostenprüfung auf den Erfüllungsaufwand entsteht zusätzlicher Personalbedarf beim Nationalen Normenkontrollrat in Höhe von zwei Planstellen. Diese wurden bereits im Haushalt 2010 unter Verweis auf die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und FDP genehmigt.

##### **2. Kosten für die Wirtschaft und Preiswirkungen**

Es sind keine zusätzlichen Kosten zu erwarten.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/1954 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. § 4 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Der Nationale Normenkontrollrat überprüft die Regelungsentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage an das Bundeskabinett. Regelungsvorlagen des Bundesrates prüft der Nationale Normenkontrollrat, wenn sie ihm vom Bundesrat zugeleitet werden. Er prüft Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages auf Antrag der einbringenden Fraktion oder der einbringenden Abgeordneten. Die Reihenfolge der Bearbeitung steht in seinem Ermessen.“

2. § 6 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Der Nationale Normenkontrollrat steht den federführenden und den mitberatenden ständigen Ausschüssen des Bundestages und des Bundesrates zur Beratung zur Verfügung.“

3. Nach § 7 wird folgender § 8 neu eingefügt:

„§ 8

### Aufgaben des Statistischen Bundesamtes

Das Statistische Bundesamt unterstützt bei Bedarf Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bei den sich aus diesem Gesetz ergebenden Aufgaben insbesondere durch Auswertung vorliegender Daten und die Durchführung von Aufwandsschätzungen. Es ist für den Aufbau und die Pflege der Datenbanken zuständig, die für Berichterstattung und Erfolgskontrolle im Sinne dieses Gesetzes erforderlich sind.“

4. Der bisherige § 8 wird § 9.

Berlin, den 15. Dezember 2010

### Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

**Eduard Oswald**  
Vorsitzender

**Kai Wegner**  
Berichtersteller

## Bericht des Abgeordneten Kai Wegner

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/1954** in seiner 46. Sitzung am 10. Juni 2010 beraten und an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur federführenden Beratung sowie an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, den Innenausschuss, den Rechtsausschuss, den Finanzausschuss, den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

#### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Durch die Einsetzung eines Normenkontrollrates konnte, aufbauend auf einem engen, standardisierten Bürokratiekostenbegriff, der sich entsprechend internationaler Vorgaben auf den Aufwand beschränkt, der durch Informationspflichten ausgelöst wird, für den Normenbestand des Bundes ein Abbauziel von 25 Prozent gesetzt und dessen Erreichung überprüfbar gemacht werden. Die Prüfkompetenzen des Normenkontrollrates sollen daher ausgeweitet werden. So soll der Normenkontrollrat künftig nicht nur die mit einem Gesetzentwurf verbundenen Bürokratiekosten, sondern alle Regelungsfolgen inklusive dem Erfüllungsaufwand prüfen. Sowohl Regelungsvorlagen des Bundesrates als auch solche aus der Mitte des Bundestages werden auf Antrag einer Fraktion der Kontrolle des Normenkontrollrates unterworfen.

Wegen der Einzelheiten wird auf Drucksache 17/1954 verwiesen.

#### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung** hat die Vorlage in seiner 17. Sitzung am 15. Dezember 2010 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1954 in der geänderten Fassung der Beschlussempfehlung zu empfehlen.

Der **Innenausschuss** hat die Vorlage in seiner 28. Sitzung am 15. Dezember 2010 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1954 in der geänderten Fassung der Beschlussempfehlung zu empfehlen.

Der **Rechtsausschuss** hat die Vorlage in seiner 32. Sitzung am 15. Dezember 2010 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1954 in der geänderten Fassung der Beschlussempfehlung zu empfehlen.

Der **Finanzausschuss** hat die Vorlage in seiner 38. Sitzung am 15. Dezember 2010 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1954 in der geänderten Fassung der Beschlussempfehlung zu empfehlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat die Vorlage in seiner 44. Sitzung am 15. Dezember 2010 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1954 in der geänderten Fassung der Beschlussempfehlung zu empfehlen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Vorlage in seiner 28. Sitzung am 15. Dezember 2010 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1954 in der geänderten Fassung der Beschlussempfehlung zu empfehlen.

#### IV. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Zu der öffentlichen Anhörung, die in der 19. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie am 28. Juni 2010 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 17/1954 stattfand, haben die Anhörungsteilnehmer schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Zusammenstellung auf Ausschussdrucksache 17(9)165 enthalten sind.

Folgende Sachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

1. Verbände
  - Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH),
  - Bertelsmann Stiftung,
  - BVMW-Bundesverband mittelständische Wirtschaft, Unternehmerverband Deutschlands e. V.,
  - Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB),
  - Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK).
2. Einzelsachverständige
  - Prof. Dr. Michael Brenner, Friedrich-Schiller-Universität Jena,
  - Prof. Dr. Volker Wittberg, Fachhochschule des Mittelstands (FHM),
  - Rechtsanwalt Alexander Gebert, Rechtsanwaltskanzlei Noerr LLP,
  - Prof. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam,
  - Rechtsanwalt Dieter Schubmann-Wagner, Staatssekretär a. D., Rechtsanwaltskanzlei Simon und Partner.

Der **ZDH** begrüßt den Gesetzentwurf. Der Nationale Normenkontrollrat habe sich als unabhängiges und überparteiliches Gremium zur Folgenabschätzung im Gesetzgebungsverfahren etabliert. Seine Arbeit trage maßgeblich zur Umsetzung des gesetzgeberischen Anspruchs einer belastungsarmen Rechtsetzung bei. Die im Gesetzentwurf angestoßenen Bestrebungen zum Bürokratieabbau setzten ein deutliches Signal und legten ihrer ambitionierten Zielsetzung konkrete Maßnahmen und Methoden zugrunde. Der begrüßenswerte Kompetenzzuwachs gewährleiste die erforderliche Korrespondenz zwischen dem Prüfungsumfang des Normenkontrollrates und dem Gegenstand des Bürokratieabbaus und biete damit die Grundvoraussetzung für eine effiziente Folgenabschätzung künftiger Rechtsakte. Das vorgesehene Recht aller Fraktionen des Bundestages zur Anrufung des Normenkontrollrates sei ausdrücklich zu befrworten.

Die **Bertelsmann Stiftung** findet, dass sich die Prüfung der Bürokratiekosten durch den NKR bewährt habe und auf die Prüfung des gesamten Erfüllungsaufwandes ausgedehnt werden sollte, um insbesondere die Spürbarkeit des bisherigen Bürokratieabbaus zu stärken. Die zusätzliche Erweiterung des NKR-Mandates um weitere fakultative Prüffelder sei zu begrüßen. Es werde empfohlen, das NKR-Mandat sukzessive auf die Einhaltung sämtlicher Anforderungen an die Gesetzesbegründung bzw. -folgenabschätzung zu erweitern, um die Ziele des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung möglichst umfassend zu unterstützen. Das NKR-Mandat solle dabei auf die Prüfung der Methodengerechtigkeit und der Plausibilität beschränkt bleiben. Inhaltliche Ziele der Regelung sollten explizit nicht Gegenstand der Kontrollkompetenz des NKR sein, sondern der politischen Entscheidung im parlamentarischen Verfahren vorbehalten bleiben. Die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes solle stärker an der Lebenswirklichkeit der Normadressaten orientiert werden, um auf diese Weise die Akzeptanz der Messungen und die Spürbarkeit des Bürokratieabbaus zu erhöhen. Bei der Entwicklung einer geeigneten Methode sollten deshalb auch rechtsgebiets- und ebenenübergreifend verstärkter lebenslagenorientierte Messungen durchgeführt werden. Befristungsklauseln sollten immer mit Evaluationsklauseln verknüpft werden, wobei der Einsatz von Befristungs- und Evaluationsklauseln sehr gezielt erfolgen sollte. Die Evaluation solle an den Zielen des Gesetzes und den Annahmen aus der Gesetzesbegründung orientiert sein. Mit Hilfe einer obligatorischen Kontrolle von Befristungs- und Evaluationsklauseln durch den NKR werde systematisch geprüft, ob Gesetze die intendierte Wirkung tatsächlich entfalten. Da Befristungs- immer mit Evaluationsklauseln verknüpft werden sollten und Evaluationen klar definierte Regelungsziele erforderten, sei zu überlegen, ob auch die Darstellung des Regelungszieles sowie die Erwägungen zu Lösungsalternativen als obligatorische Prüffelder im Rahmen des geänderten NKR-G benannt werden sollte. Mittelfristig wird empfohlen, dass der NKR auch Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen einer prozessual-methodischen Kontrolle unterziehe. Hierdurch könne die Qualität von Nachhaltigkeitsprüfungen gesteigert und ein Beitrag für konsequente Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie geleistet werden.

Der **BVMW** unterstützt das Ziel der Bundesregierung, die Bürokratiekosten aus bundesrechtlichen Informationspflichten

bis 2011 netto um ein Viertel zu verringern. Die grundsätzliche Zielsetzung des Gesetzentwurfs werde begrüßt. Es sei richtig, dass neben dem Bürokratieaufwand auch der materielle Erfüllungsaufwand von Regelungen untersucht werden solle. Es sei allerdings unklar, ob in jedem Einzelfall Bürokratie- und Erfüllungsaufwand klar abgrenzbar seien. Dies könne das Ziel konterkarieren. Die vermehrte Anwendung der Prüfrechte könne in den kommenden Jahren den Bürokratieabbaubemühungen einen Schub geben. Es bestehe aber die Gefahr, dass die Prüfung von Vorlagen zu zusätzlicher Bürokratie führe. Es sei angemessen, eine institutionelle Unabhängigkeit des NKR zu prüfen. Eine zielgenauere Ausweitung der Prüfpflichten des NKR auf bestehende Gesetze mit einem Vorschlagsrecht des NKR als für Bürokratieabbau zuständiges Expertengremium zur Änderung bestehender Gesetze sei wünschenswert. Die Pflicht des Gesetzgebers sei es auch, zu begründen, wenn in Gesetzentwürfen von dem Konnexitätsprinzip und der Genehmigungsfiktion abgewichen werde. Ein differenzierterer Ausweis der Bürokratiekosten nach Unternehmensgrößen und Branchen sei anzudenken.

Der **DGB** stellt das Dogma des Bürokratieabbaus und die damit verbundene Dominanz der Kostensenkungsideologie in Frage. Es stelle sich die Frage, warum Bürokratie unbedingt billiger und nicht hauptsächlich qualitativ besser werden sollte. Eine differenziertere Herangehensweise sei sachgerechter, damit es um „Bessere Staatlichkeit“ als Gegenbegriff zu „Bürokratieabbau“ gehe. Die Notwendigkeit einer umfangreichen Deregulierung werde bezweifelt. Skeptisch sei der DGB auch den Plänen gegenüber, den Bürokratieaufwand für mittelständische Firmen zu verringern. Es sei zu befürchten, dass dies mit dem Abbau von Arbeitnehmerrechten einhergehen könne. Anstatt zur Kenntnis zu nehmen, dass nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsaufbau gänzlich anderer Instrumente bedürften, werde jetzt eine Ausdehnung der Betrachtung auf alle Folgen eines Regelungsvorgangs angemahnt. Der NKR sei selbst nichts anderes als ein „bürokratisches Monster“. Durch die Ausweitung der Prüfungscompetenz werde die Arbeit des NKR unnötig aufgebläht. Das sei zu teuer. Kontrolliert würden Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Angemessenheit bereits durch den Bundesrechnungshof sowie durch den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und letztlich durch das Haushalts- und Budgetrecht durch die politischen Vertretungen auf allen Ebenen. Das Ziel der Kostenreduktion von Bürokratie sei im Gesetzentwurf vorrangig. Es werde explizit kritisiert, politische Entscheidungen über ökonomische Kennzahlen steuern zu wollen. Die Unterstellung, der Staat habe bisher durch Bürokratie schlecht oder zu teuer gewirtschaftet, enttarne sich als neoliberale Staatskritik und stelle die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes unter ein generelles Misstrauen. Da der Aufgabenbereich des NKR unspezifisch und ohne jegliche wissenschaftliche Basis auf alle Regelungen, die Bürokratie verursachen könnten, ausgedehnt werde, werde eine politische Einflussnahme ermöglicht, die sich am kostengünstigen Mittel orientieren müsse. Politische Bewertungen dieser Art seien einseitig, nicht wissenschaftlich fundiert und berieten insofern nur in die Richtung, die Kosten, die die Unternehmen zur Gesellschaft und zum Staat beizutragen haben, zu Lasten der anderen Steuerzahler und Leistungserbringer zu reduzieren. Dies werde abgelehnt.

Der **DIHK** betont, dass der Gesetzentwurf darauf abziele, den NKR in Zukunft umfassender in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen. Der DIHK unterstütze diese Zielsetzung mit Nachdruck. Allerdings sei der vorliegende Gesetzentwurf dazu nur bedingt geeignet. Unter anderem bestehe nach wie vor die Möglichkeit, dass Regelungsentwürfe aus der Mitte von Bundestag und Bundesrat den Gesetzgebungsprozess ohne Prüfung durch den Nationalen Normenkontrollrat passierten, falls keine Fraktion die Prüfung beantrage. Hier solle nachgebessert werden: Jeder Gesetzentwurf sollte unabhängig vom Antrag einer Fraktion vom Nationalen Normenkontrollrat geprüft werden.

**Prof. Dr. Michael Brenner** begrüßt den Gesetzentwurf als einen weiteren, erfolgversprechenden Schritt hin zu einem Weniger an Bürokratie. Die Tatsache, dass der Gesetzentwurf den Prüfanspruch des Nationalen Normenkontrollrates nunmehr auf sämtliche Regelungsfolgen (den sogenannten Erfüllungsaufwand) ausweiten wolle, sei daher grundsätzlich zu begrüßen. Indes werde dieses Ziel mit im Wesentlichen mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbarenden Mitteln durchgesetzt, die nicht nur das freie Mandat des Abgeordneten verletzen, sondern auch die verfassungsrechtlich abgesicherte Eigenständigkeit des Bundesrates. Der Gesetzentwurf sei daher in weiten Teilen verfassungswidrig.

**Prof. Dr. Volker Wittberg** sieht die Erweiterung des Mandats des Normenkontrollrates auf der Basis des vorgelegten Gesetzentwurfs als absolut sinnvoll und gelungen an. Insbesondere die Einbeziehung des sogenannten Erfüllungsaufwands erhöhe die Transparenz hinsichtlich der Auswirkungen von Regelungsvorhaben, ohne auf die politische Gestaltung Einfluss zu nehmen. Besonders für den deutschen Mittelstand sieht der Sachverständige nach wie vor uneingeschränkt positive Effekte.

**Rechtsanwalt Alexander Gebert** betont, dass die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen zu begrüßen seien. Sie stellten eine konsequente Weiterentwicklung der bestehenden gesetzlichen Regelung im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben dar; sie erforderten jedoch weitere Folgeänderungen des Gesetzes sowie die Gewährleistung der Erfüllbarkeit des Prüfauftrages durch den NKR in seiner Funktion als Beratungs- und Aufsichtsgremium.

**Prof. Dr. Werner Jann** bemängelt, dass es bisher keine Evaluation der Wirkungen des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ der letzten Bundesregierung und des Normenkontrollrates gebe. Es sei sinnvoll, die Arbeit des NKR breiter auf das Ziel der „besseren Rechtsetzung“ auszurichten und den populistisch geprägten Begriff „Bürokratieabbau“ zu vermeiden. Gerade die Enge des Bürokratiebegriffs des NKR und die Beschränkung auf Informationskosten sei der Erfolg des Gremiums. Die Ausweitung der Befugnisse auf den „Erfüllungsaufwand“ sei daher nicht unproblematisch. Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands solle daher auf plausible Schätzungen begrenzt werden.

**Rechtsanwalt Dieter Schubmann-Wagner** findet, dass der Gesetzentwurf begrüßenswert sei. Er sei eine konsequente Weiterentwicklung des NKR-Gesetzes vom August 2006. Besonders positiv hervorzuheben seien die Ausdehnung der Prüfkompetenz des NKR auf den sogenannten Erfüllungsaufwand und die Erstreckung der Prüfkompetenz des NKR auf Regelungsvorlagen des Bundesrates und aus der Mitte des Bundestages. Insbesondere die im sogenannten 3. Sektor

betroffenen Bürgerinnen und Bürger könnten erwarten, dass bei geplanten bundesgesetzlichen Regelungen ihre Belastungen durch den Erfüllungsaufwand der gesetzlichen Anforderungen in den Prüfblick genommen werden. Aber auch die öffentliche Verwaltung spüre die Belastungen durch den Erfüllungsaufwand bundesrechtlicher Regelungen. Es sei zu erwarten, dass das bestehende Methodenproblem „Messung des Erfüllungsaufwandes“ in enger Kooperation zwischen Bundesministerien, NKR, Statistischem Bundesamt sowie weiteren Kooperationspartnern aus Wissenschaft, Wirtschaft und gesellschaftlichen Gruppen im Sinne eines effizienten Bürokratiekostenabbaus gelöst werde. Die Gefahr der Politisierung der Arbeit des NKR sei nicht auszuschließen. Ein Ausschluss der Bundesregierung könne Zielkonflikte verhindern. Bei der Ausweitung der Prüfkompetenz müsse es der Bundesregierung erlaubt sein, im Rahmen ihres Außenrechts gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes die Vorlage dem NKR zuzuleiten. Bundestagsfraktionen sollten ohne Darlegungen zu Fragen von Bürokratiekosten Gesetzesinitiativen ergreifen können. Den NKR in solchen Konstellationen mit einer Prüfung zu beauftragen, könne das Gremium in eine nicht erstrebenswerte politische Auseinandersetzung bringen. Kritik und Auseinandersetzungen sollten insoweit ohne Dritteinschaltung des NKR in der politischen Debatte des Bundestages behandelt werden. Die entstehenden Kosten für die öffentliche Verwaltung seien problematisch. Es müsse geprüft werden, ob es nicht funktionale Äquivalente gebe, die besser geeignet seien, das Ziel der Vollzugsverbesserung für die öffentliche Verwaltung zu erreichen. Eine sinnvolle Strategie solle beim Vollzug ansetzen und nicht ausschließlich auf der Ebene der Regulierung. Es sei richtig, eine Beschränkung des NKR auf eine Plausibilitätsprüfung und die Prüfung der Methodengerechtigkeit aufrechtzuerhalten. Es sei auch richtig, dass Ziele und Zwecke von einzelnen Regelungen nicht Gegenstand der Kontrolle durch den NKR sein sollen und der NKR daher keine „politische“ Bewertung der Regelungsvorschläge vornehmen solle. Die Ausweitung auf die „methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung“ und auf Gesetzesentwürfe der Fraktionen und des Bundesrates sei begrüßenswert. Es solle eine Evaluationsklausel in den Gesetzentwurf eingefügt werden, die eine unabhängige Evaluation der Arbeit des NKR in der Mitte seiner nächsten Arbeitsperiode vorsehe.

## V. Abgelehnte Anträge der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Der folgende von der Fraktion der SPD eingebrachte Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(9)193 fand im Ausschuss keine Mehrheit.

1. In Artikel 1 § 2 (Erfüllungsaufwand) wird Absatz 1 wie folgt gefasst:

*„Der Erfüllungsaufwand umfasst den direkten messbaren monetären und zeitlichen Aufwand, der Unternehmen, der Bürgerinnen und Bürgern sowie der öffentlichen Verwaltung durch die Erfüllung einer bundesrechtlichen Vorschrift entsteht. Bürokratiekosten aus Informationspflichten bilden eine Teilmenge des Erfüllungsaufwands. Aufwand, der der öffentlichen Verwaltung aus bundesrechtlichen Pflichten und Vorgaben entsteht, wird als Vollzugaufwand bezeichnet, der ebenfalls einen Teilbereich des Erfüllungsaufwands dar-*

stellt. Nicht Teil des Erfüllungsaufwands bilden direkte Zahlungen in Form von Steuern sowie indirekte Auswirkungen, bspw. auf Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum, Beschäftigung oder Investitions- und Innovationsentscheidungen.“

2. In Artikel 1 § 4 (Aufgaben des Nationalen Normenkontrollrates) wird Absatz 3 wie folgt gefasst:

„Der Nationale Normenkontrollrat überprüft die Regelungsentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage an das Bundeskabinett. Regelungsvorlagen des Bundesrates prüft der Nationale Normenkontrollrat, wenn sie ihm vom Bundesrat zugeleitet werden. Er prüft Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages auf Antrag der den Gesetzentwurf einbringenden Fraktion. Die Reihenfolge der Bearbeitung steht in seinem Ermessen.“

#### Begründung

Die Reform des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) vier Jahre nach Inkrafttreten des NKR-Gesetzes vom August 2006 stellt eine konsequente Weiterentwicklung des ursprünglichen Gesetzes dar. Dabei eint der Abbau von unnötiger bürokratischer Belastung grundsätzlich alle Fraktionen des Deutschen Bundestages. Bürokratieabbau impliziert nicht die Reduzierung von sozialen oder ökologischen Standards oder den Abbau von Personal. Zielführend ist ein qualitativ besserer Rechtssetzungsansatz, der eine optimale Beziehung der Bürgerinnen und Bürger zu staatlichen Stellen sicherstellt. Der Normenkontrollrat trägt zur Erreichung dieser Ziele bei – unabdingbar ist er mit den nötigen Befugnissen auszustatten. Informationspflichten tragen nur zu 15 Prozent der Bürokratielasten bei. Eine adäquate Erweiterung der Zuständigkeiten des Normenkontrollrates ist daher angezeigt.

#### Zu Nummer 1 (Erfüllungsaufwand)

Das Mandat des Normenkontrollrates hatte sich bislang allein auf Bürokratiekosten aus bundesrechtlichen Informationspflichten konzentriert (§ 44 Absatz 5 GGO). Im Vordergrund standen Belastungen, die durch neue Regelungen bei Bürgerinnen und Bürgern sowie bei der Wirtschaft verursacht werden. Eine Ausdehnung der Prüfkompetenz auf den Erfüllungsaufwand wird zurzeit auch in anderen europäischen Ländern umgesetzt. Sie entspricht der Logik des Konzeptes für einen umfassenden Abbau unnötiger bürokratischer Belastungen. Die Bürgerinnen und Bürger können zu Recht erwarten, dass bei zukünftiger Gesetzgebung ihre eigenen Belastungen durch die Verifizierung des Erfüllungsaufwandes überprüft werden.

Für die zukünftige methodische Erfassung des Erfüllungsaufwandes bedarf es einer eindeutigen Definition des Erfüllungsaufwandes, die eine genaue Abgrenzung gewährleistet. Die vorgegebene Definition stellt sicher, den Aufwand für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie Verwaltung ganzheitlich transparent zu machen. Es wird in der Umsetzung des Gesetzentwurfes darauf ankommen eine klare Methodik anzuwenden, die von der erfolgreichen Anwendung des Standardkosten-Modells abzuleiten sein wird. In der Schweiz wurde eine erste Methodik entwickelt, an der sich auch der deutsche Ansatz orientieren könnte.

#### Zu Nummer 2 (Aufgaben des Normenkontrollrates)

Der Normenkontrollrat hat in seiner Arbeit stets darauf geachtet, mit seinen Stellungnahmen nicht die jeweilige politische Zielsetzung der Regelung in Frage zu stellen. Die von der politischen Willensbildung losgelöste Prüfung ist Grundlage der breiten politischen Akzeptanz des Bürokratieabbaukonzeptes. Die Prüfung von Gesetzentwürfen aus der Mitte des Deutschen Bundestages erfolgte bisher in Einzelfällen auf Antrag des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Technologie. Die Erweiterung der Prüfungsvorhaben, auch auf Bundesratsinitiative oder auf Initiative einer den Gesetzentwurf einbringenden Fraktion, ist grundsätzlich sinnvoll.

Diese Frage ist deshalb relevant, da während des Beratungsverfahrens im Deutschen Bundestag durch Änderungen in Gesetzentwürfen auch etwaige bürokratische Belastungen ermöglicht werden können. Ebenso werden Gesetzentwürfe nicht nur von der Bundesregierung, sondern auch von den einzelnen Fraktionen in den Deutschen Bundestag eingebracht. Diese Gesetzentwürfe waren bisher nicht in das Screening-Verfahren des Normenkontrollrates einbezogen. Diese Lücke wird mit diesem Paragraphen geschlossen. Damit allerdings die angebrachte politische Neutralität gewahrt bleibt, macht es Sinn, dass nur die den Gesetzentwurf einbringende Fraktion die Prüfung durch den Normenkontrollrat veranlassen kann.

Auch der folgende von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachte Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(9)348 fand im Ausschuss keine Mehrheit:

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie wolle beschließen:

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie stellt fest:

Bürokratische Belastungen werden – seitens der Unternehmen, wie auch seitens der Bürgerinnen und Bürger – zunehmend kritisiert und sorgen für Unverständnis. In vielen Fällen sind Regelungen und Regulierungen, wie auch Informationspflichten, wichtig und notwendig. In vielen Fällen sind sie aber auch unnötig kompliziert und aufwändig. Der Abbau von unnötiger Bürokratie entfaltet deshalb eine hohe Wirkung, gibt positive konjunkturelle Impulse und stärkt den Wirtschaftsstandort Deutschland. Dies gelingt aber nur dann, wenn der Abbau von Bürokratie für kleine und mittlere Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und für die Verwaltung aber auch tatsächlich spürbar ist. Es ist deshalb zu begrüßen, dass der Normenkontrollrat zukünftig den gesamten bürokratischen Erfüllungsaufwand prüfen soll, der durch Bundesgesetze ausgelöst wird. Denn um unnötige Bürokratie zu vermeiden, ist ein realistischeres Bild der tatsächlichen Belastungen unbedingt erforderlich.

Auch das erweiterte Mandat des Normenkontrollrates führt zu mehr Klarheit. Zukünftig sollen auf Antrag einer Fraktion auch Gesetzesinitiativen des Bundesrates und Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages heraus geprüft werden. Diese Prüfung beinhaltet keine Bewertung der politischen Ziele der Initiativen. Um die Unabhängigkeit des Normenkontrollrates zu stärken, sollen die Vorschläge der Bundesregierung für die Besetzung des Normenkontrollrates dem Bundestag zur Abstimmung vorgelegt werden. Politische Ziele und notwendigen Regelungsbedarf gegeneinander abzuwägen, ist Aufgabe des Parlaments. Bisher konnten die Regierungsfractionen den Normenkontrollrat umgehen,

und damit das Prüfverfahren zu den bürokratischen Belastungen vermeiden. Dieses Schlupfloch wird jetzt geschlossen. Allerdings darf dies aber nicht dazu führen, dass der Aufwand, bürokratische Belastungen zu erfassen, bei den Fraktionen abgeladen wird. Das Initiativrecht der Fraktionen darf nicht beschädigt werden. Die Regierung muss hier eine praktikable und verfassungskonforme Lösung finden. Außerdem sollten Stellungnahmen des Normenkontrollrates, die auf Antrag einer Fraktion erstellt werden, grundsätzlich vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens im Parlament vorgelegt werden. Dies ist notwendig, damit sie in der parlamentarischen Beratung noch angemessen berücksichtigt werden können.

Bürokratische Belastungen für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen entstehen nicht nur durch die Gesetzgebung, sondern vor allem durch den Vollzug der Gesetze. Eine Verringerung überzogener Bürokratielasten kann deshalb nicht allein auf Bundesebene gelingen, sondern braucht eine gemeinsame Anstrengung aller staatlichen Ebenen. Auch müssen zu starke bürokratische Belastungen aus bereits vorhandenen Gesetzen viel mehr in den Blick genommen werden. Diese Mammutaufgabe kann der Normenkontrollrat allein nicht leisten. Hier ist die Regierung gefordert, ein umfassendes Bürokratieabbauprogramm zu entwerfen. Unnötige bürokratische Belastungen zu vermeiden und abzubauen muss viel stärker in das alltägliche Regierungsdenken und -handeln integriert werden. Die Ministerien sollen deshalb bei den jährlichen Haushaltsberatungen Bürokratieabbauziele für ihre Häuser formulieren und über deren Einhaltung berichten.

Die Bundesregierung hat in ihrem Jahresbericht 2009 zum Stand des Bürokratieabbaus erstmals klargelegt, dass sie eine „Netto-Entlastung der Wirtschaft um 25 Prozent bis Ende 2011“ anstrebt. Trotzdem hat sie auf eine transparente Gegenüberstellung der belastenden und entlastenden Maßnahmen verzichtet. Diese wäre aber zwingend notwendig, um die Erfüllung des Nettoziels nachprüfbar zu machen. Auch der Normenkontrollrat hatte diese unklare Darstellung bereits kritisiert. Es ist deshalb notwendig, dass die Bundesregierung zukünftig auch über belastende Maßnahmen transparent und nachvollziehbar berichtet.

II. Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie fordert die Bundesregierung auf:

- darauf hinzuwirken, dass der Normenkontrollrat auf Antrag einer Fraktion grundsätzlich vor Abschluss von Gesetzgebungsverfahren im Parlament dem federführenden Ausschuss eine abschließende Stellungnahme abgibt.
- sicher zu stellen, dass die Ermittlung der bürokratischen Belastungen durch Gesetzesinitiativen der Bundestagsfraktionen durch eine unabhängige Stelle erfolgt.
- die Unabhängigkeit des Normenkontrollrates zu stärken, indem die Vorschläge der Bundesregierung für die Besetzung des Normenkontrollrates dem Bundestag jeweils zur Abstimmung vorgelegt werden.
- eine gemeinsame Initiative von Bund, Ländern und Kommunen zum Bürokratieabbau zu starten.
- ein umfassendes Bürokratieabbauprogramm vorzulegen, das unnötige bürokratische Belastungen aus allen geltenden gesetzlichen Regelungen zusammenstellt und bis zur

Mitte dieser Wahlperiode eine umfassende Gesetzesinitiative zum Abbau dieser Bürokratielasten vorzubereiten und im Deutschen Bundestag zur Abstimmung zu stellen.

- einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den sichergestellt wird, dass die Ministerien für jedes Jahr verbindliche Bürokratieabbauziele für ihr Haus formulieren und dass die Minister jährlich mit den Haushaltsberatungen im Deutschen Bundestag und seinen Ausschüssen zur Einlösung dieser Ziele sowie zu den Zielen des Folgejahres Rede und Antwort stehen.
- bei der jährlichen Berichterstattung zum Stand des Bürokratieabbaus künftig eine Gegenüberstellung von be- und entlastenden Maßnahmen vorzunehmen um transparent zu machen, ob das Netto-Entlastungsziel auch tatsächlich erreicht wird.

## VI. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie hat die Vorlage auf Drucksache 17/1954 mehrfach, zuletzt in seiner 33. Sitzung am 15. Dezember 2010 abschließend, beraten. In seiner 19. Sitzung am 28. Juni 2010 hatte der Ausschuss eine öffentliche Sachverständigenanhörung durchgeführt.

Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP brachten zur abschließenden Beratung einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(9)350 ein. Die Fraktion der SPD brachte einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(9)193 ein. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN brachte einen Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(9)348 ein.

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP begrüßten das hohe Maß an fraktionsübergreifender Übereinstimmung bei dem Ziel des Bürokratieabbaus. Die vom Normenkontrollrat seit dem Jahr 2006 geleistete Arbeit werde allseits anerkannt. Bereits zum heutigen Tage seien 6,5 Mrd. Euro Bürokratiekosten eingespart worden. Mit einem Abbau von 22,6 Prozent an Bürokratiebelastung sei das gesteckte Ziel von 25 Prozent Nettoabbau schon fast erreicht. Mit dem jetzt vorgelegten Gesetzentwurf solle die Kontrollbefugnis des Normenkontrollrates noch weiter auf den Bereich des Erfüllungsaufwandes ausgedehnt werden. Auch die Einbeziehung von Vorlagen des Bundestages und des Bundesrates sei ein weiterer wichtiger Schritt zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung.

Die Fraktion der SPD teilte die Auffassung, dass bereits die bisherige Arbeit des Normenkontrollrates zu einer erheblichen Nettoentlastung der Wirtschaft und der Bürgerinnen und Bürger geführt habe. Die Anhörung habe gezeigt, dass die Ausdehnung auf den Erfüllungsaufwand und auf Vorlagen aus dem Parlament und dem Bundesrat sinnvoll und notwendig sei. Allerdings wäre eine konkretisierende Definition des Erfüllungsaufwandes zu wünschen gewesen, um den Prüfauftrag für den Normenkontrollrat eindeutiger zu formulieren. Um eine missbräuchliche Inanspruchnahme zu verhindern, sei auch die Einschränkung richtig gewesen, dass der Normenkontrollrat bei Vorlagen aus dem Parlament nur von den jeweils einbringenden Fraktionen beauftragt werden könne.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betonte, auch ihre Fraktion unterstütze die Arbeit des Normenkontroll-

rates. Allerdings müsse man sich schon fragen, ob es nicht ein Selbstverständnis der parlamentarischen Arbeit geben sollte, das die angesprochene Missbrauchsgefahr nicht entstehen lasse. Die Opposition habe nach der jetzt vorgesehenen Regelung keine Möglichkeit, den Normenkontrollrat bei Gesetzentwürfen der Koalitionsfraktionen anzurufen. Die Missbrauchsangst sei bedauerlicherweise so vorherrschend, dass die Parlamentarier sich an dieser Stelle das Recht auf eine weitere Information zur Klärung der Transparenz selbst beschneiden. Zur Beseitigung dieser Missbrauchsangst wäre es im Übrigen sehr sinnvoll, wenn der Deutsche Bundestag über die Besetzung des Normenkontrollrates mitentscheiden könnte.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(9)350.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Änderungsantrags der Fraktion der SPD auf Ausschussdrucksache 17(9)193.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD die Ablehnung des Entschließungsantrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 17(9)348.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1954 in der Fassung der Beschlussempfehlung zu empfehlen.

### B. Besonderer Teil

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird – soweit sie im Verlauf der Ausschussberatungen nicht geändert oder ergänzt wurden – zunächst auf den Gesetzentwurf verwiesen. Hinsichtlich der vom Ausschuss für Wirtschaft und Technologie geänderten und neu eingefügten Vorschriften ist Folgendes zu bemerken:

Berlin, den 15. Dezember 2010

**Kai Wegner**  
Berichterstatter

#### Zu Nummer 1 (§ 4 Absatz 3)

Die bisherige Formulierung des § 4 Absatz 3 Satz 3 NKR n. F. „Er prüft Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages und Gesetzesvorlagen des Bundesrates, die ihm nicht zugeleitet worden sind, auf Antrag einer Fraktion.“ stieß in den Beratungen auf verfassungsrechtliche Bedenken. Soweit diese die Beziehungen der Verfassungsorgane Bundesrat und Bundestag zueinander betrafen, stellt die nunmehr vorgesehene Regelung klar, dass jedes Verfassungsorgan seine Initiativen dem Nationalen Normenkontrollrat eigenständig zuleiten kann. Der weitere Beratungsablauf wird davon nicht berührt. Im Übrigen obliegen Maßnahmen für bessere Rechtsetzung dem jeweiligen Selbstorganisationsrecht der Verfassungsorgane.

#### Zu Nummer 2 (§ 6 Absatz 3)

Sofern der Bundesrat von der Möglichkeit nach § 4 Absatz 3 Satz 2 NKR n. F. Gebrauch macht, eine eigene Gesetzesvorlage dem Nationalen Normenkontrollrat zur Prüfung vorzulegen, ist es sinnvoll, dass der Nationale Normenkontrollrat bereits bei der Erarbeitung des Entwurfs und nicht erst nach Beschlussfassung durch den Bundesrat hinzugezogen werden kann. Insofern wird die schon bisher für den Bundestag geltende Regelung des § 6 Absatz 3 nun auch auf den Bundesrat ausgedehnt.

#### Zu Nummer 3 (§ 8)

Diese Regelung wird neu ins NKR n. F. eingefügt. Bislang unterstützt das Statistische Bundesamt die Bundesregierung bei der Ermittlung des mit der Befolgung von Rechtsvorschriften verbundenen bürokratischen Aufwands auf der Grundlage des Standardkostenmodells. Dabei ist das Statistische Bundesamt für die einheitliche Anwendung des Modells und dessen praktische Umsetzung zuständig. Hierbei bringt es seine langjährige Erfahrung, Methodenkompetenz, technische Infrastruktur und anerkannte Unabhängigkeit ein. Die Aufgaben bestehen in erster Linie in der Erhebung, Aufbereitung und Auswertung der für die Aufwandsberechnung maßgeblichen Daten. Im neuen § 8 wird klargestellt, dass dieses umfangreiche Erfahrungswissen allen Trägern des Gesetzesinitiativrechts in gleicher Weise zur Verfügung steht.

#### Zu Nummer 4 (§ 9)

Durch die Einfügung des neuen § 8 (Nummer 3) muss § 8 NKR n. F. zu § 9 NKR n. F. werden.