

Antrag

der Abgeordneten Nicola Beer, Katja Suding, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Britta Katharina Dassler, Dr. h. c. Thomas Sattelberger, Matthias Seestern-Pauly, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Bijan Djir-Sarai, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Thomas L. Kemmerich, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Dr. Lukas Köhler, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Oliver Luksic, Till Mansmann, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Bernd Reuther, Christian Sauter, Dr. Wieland Schinnenburg, Judith Skudelny, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Michael Theurer, Stephan Thomae, Dr. Florian Toncar, Gerald Ullrich, Johannes Vogel (Olpe), Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Innovation und Chancen nutzen – Innovationsprinzip bei Gesetzgebung und behördlichen Entscheidungen einführen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Zukunft des Standorts Deutschland hängt maßgeblich von unserer Innovationsfähigkeit ab. Dafür bedarf es einer modernen und innovativen Gesetzgebung. Derzeit überwiegt beim Verfassen unserer Gesetze der Blick auf die Vermeidung von Risiken. Chancen für innovative Ideen finden in dem vorgeschriebenen Verfahren zur Erstellung von Gesetzen keine hinreichende Berücksichtigung. Die Grundlage für dieses Missverhältnis bildet der § 44 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).

Innovation ist die Voraussetzung für gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fortschritt und damit auch für Wohlstand und Lebenschancen eines jeden einzelnen. In einer Welt des technischen Wandels werden wir auch in Zukunft nur dann erfolgreich sein, wenn Deutschland besonders innovativ, kreativ und schnell in der Umsetzung ist. Dass wir die Chancen entwickeln und ergreifen, bevor andere es tun und an uns vorbeiziehen und uns weiter abhängen. Hierfür braucht es innovationsstimulierende Rahmenbedingungen; einen gesetzlichen Rahmen und darauf basierende behördliche Ent-

scheidungen, die die Innovationskraft fördern und so ein gesellschaftliches Klima unterstützen, das Innovation fördert. Der Charakter eines Gesetzes, ob innovationsfreudig oder eher auf Bedenken fixiert, wirkt von oben durch alle Ebenen bis hin zur Verwaltungsbehörde, die dann den Vorgaben entsprechend ihre Entscheidungen gegenüber Bürger, Unternehmen, Vereine etc. trifft. Muss der Blick der Verwaltung auf die Verhinderung möglicher Risiken fokussiert sein, wird der Normadressat nicht auf ein Klima der Freude am Experimentieren, Wagnis und Problemlösen treffen, sondern auf Bedenken und Widerstand stoßen.

Das Verfahren zum Erstellen von Gesetzen durch die Bundesministerien ist detailliert an verschiedenen Stellen geregelt. So ist etwa bei der Erstellung eines Gesetzentwurfs zwingend eine Gesetzesfolgenabschätzung („GFA“) nach § 44 Absatz 1 GGO durchzuführen. Gesetzesfolgen sind definiert als Auswirkungen, beabsichtigte und unbeabsichtigte Nebenwirkungen eines Gesetzes. Es gilt nach den hierzu entworfenen Handreichungen für die GFA nach der GGO aber nur Risiken und Gefahren, die sich aus einem Gesetzesvorhaben ergeben könnten, zu evaluieren und auszuschalten. Chancen, die durch ein Vorhaben geschaffen werden können, aber auch solche, die durch eine gesetzgeberische oder behördliche Initiative unnötig verhindert werden, werden nicht untersucht. Chancen finden nur dann Berücksichtigung, wenn der Zweck der zu entwerfenden Norm bzw. Normänderung selbst eine Chance ist. Andernfalls haben mögliche bzw. weitere Chancen keinen Raum bei der Prüfung. Besonders kritisch ist dies deshalb, weil eine Prüfung, ob und ggf. welche Chancen durch eine Initiative verhindert werden, nicht vorgesehen ist.

Hierdurch wird der Blick der Legislative, der Exekutive und der Normadressaten auf die Risiken verengt, anstatt den Blick auch auf mögliche Chancen für unsere Gesellschaft und Zukunft zu richten und abzuwägen. Dies ist innovationshemmend und wird den Anforderungen unserer modernen Welt, in der es gilt, möglichst innovativ zu sein, um weiter an der Weltspitze mitspielen zu können, nicht gerecht. Neben dem Vorsorgeprinzip bei der GFA muss also auch das Innovationsprinzip verankert werden. Das Vorsorgeprinzip soll ausdrücklich nicht durch ein Innovationsprinzip ersetzt werden. Aber das Innovationsprinzip muss gleichberechtigt neben das Vorsorgeprinzip treten.

Die Abschätzung der Gesetzesfolgen im Rahmen des Verfahrens, wie Gesetze zu verfassen sind, ist derzeit in § 43 Absatz 1 Nr. 5 i. V. m. § 44 Absatz 1 GGO verankert. Das Bundesministerium des Innern (BMI) ist nach § 44 Absatz 1 Satz 5 GGO ermächtigt, zur Ermittlung von Gesetzesfolgen Empfehlungen zu geben und hat davon Gebrauch gemacht. Das Parlament ist hierbei nicht einbezogen; es obliegt allein dem Bundesminister des Inneren die Regeln zu bestimmen. Die aktuelle GGO wurde in der Kabinettsitzung vom 26. Juni 2000, also vor knapp zwei Jahrzehnten, im Rahmen des Programms Moderner Staat – Moderne Verwaltung beschlossen und ist seit dem 1. September 2000 in Kraft.

Zum einen gibt es aus dem Bundesinnenministerium als Anleitung das „Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ in der nunmehr 2. Auflage. Dieses enthält die Empfehlungen des BMI zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften nach § 42 Absatz 3 und § 69 Absatz 2 GGO. Hierzu gibt es noch einen „Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, der vom BMI zusammen mit dem Innenministerium des Landes Baden-Württemberg im Jahr 2000, also vor fast 19 Jahren, herausgegeben wurde. Die für die GFA relevanteste Empfehlung des BMI respektive Konkretisierung des Verfahrens der GFA des § 44 Absatz 1 GGO ist die „Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung“, auf die auch im „Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ und dem „Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung“ verwiesen wird.

Über die oben bereits genannte „Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung“ (inkl. der Fragenliste „Demografie-Check“) des BMI hinaus existieren derzeit noch neben den weiteren Absätzen des § 44 GGO zur GFA folgende ressortspezifischen Leitfäden

als Arbeitshilfen und Tools, bei denen es um die Konkretisierung der Gesetzesfolgenabschätzung des § 44 GGO geht und die im Benehmen mit den jeweils fachlich betroffenen Bundesministerien nach § 44 Absatz 1 GGO beachtet werden müssen:

- Arbeitshilfe geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“
- Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie/elektronische Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP)
- Leitfaden zur konsequenten Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Disability Mainstreaming)
- ERBEX – Werkzeug zur Berechnung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes
- Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung
- Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test)
- Leitfaden zur Nutzen-Kosten-Abschätzung umweltrelevanter Effekte in der Gesetzesfolgenabschätzung (muss derzeit noch nicht berücksichtigt werden)
- E-Government-Prüfleitfaden
- Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsverfahren auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte.

Ferner sind noch ca. 30 weitere Leitfäden, Arbeitshilfen etc. von den Bundesministerien bei der Verfassung von Regelungen zu beachten, bei denen es allerdings nicht um die Abschätzung von Gesetzesfolgen geht, sondern um andere Aspekte im Gesetzgebungsverfahren.

Der erste in der „Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung“ empfohlene Schritt ist die Analyse des Regelungsfeldes, welche eine Problem- und eine Systemanalyse umfassen soll. Der zweite Schritt ist dann die Zielbeschreibung. Danach kommt der als Schwerpunkt der Gesetzesfolgenabschätzung vorgesehene dritte Schritt, nämlich die Entwicklung von regulatorischen Alternativen. Der vierte Schritt ist dann die Prüfung und Bewertung der Regelungsalternativen. Die Vorgaben zur Abwägung der Alternativen miteinander sehen keine explizite Berücksichtigung oder gar Vorrang von möglichen Chancen vor, sondern es sind nur die „Auswirkungen“ und „Risiken“ zu prüfen. Als fünfter und letzter Schritt ist das Ergebnis zu dokumentieren.

Gesetzesfolgen und Auswirkungen können zwar begrifflich auch Chancen bedeuten, aber sowohl die Ausführungen dazu in der GGO als auch die in den diversen Empfehlungen beschäftigen sich nahezu ausschließlich bei der GFA mit negativen Folgen einer zu verfassenden Neureglung. Es ist nicht vorgesehen, dass es auch eine Evaluation gibt, ob weitere Chancen durch ein gesetzliches Vorhaben geschaffen oder sogar verhindert werden können. Deshalb bedarf es dringend des Innovationsprinzips neben dem Vorsorgeprinzip. Risiken, die beherrschbar sind oder in einem verantwortbaren Maße eingedämmt werden können, dürfen nicht dafür sorgen, dass Chancen verpasst werden. Überwiegen die Chancen durch einen Regelungsinhalt für die Gesellschaft beherrschbare Risiken, müssen die Chancen Vorrang vor den Risiken haben.

Obwohl der Deutsche Bundestag als gesetzgebendes Organ und gewählte Volksvertretung keinen Einfluss auf die Regelungen in der GGO und die Ausführungsanweisungen dazu nehmen kann, wurden die Mitglieder des Deutschen Bundestages und deren Mitarbeiter bis vor wenigen Monaten im Intranet des Deutschen Bundestages durch Bereitstellen von Mustern und Verweise auf die „Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung“ des BMI dazu angehalten, sich an die Vorgaben des BMI zu der GFA zu halten.

Das noch laufende Programm „Digitale Verwaltung 2020“ der Bundesregierung aus dem Jahr 2014 hat zum Ziel, Potentiale der Digitalisierung in der Verwaltung zu nutzen. Im Rahmen dieses Projekts sollen Redundanzen im Verfahrensablauf innerhalb und zwischen der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, dem Vermittlungsausschuss und dem Bundespräsidialamt abgebaut und ein durchgängiger elektronischer Gesetzgebungsworkflow implementiert werden. Um die Gesetzgebungsprozesse voll elektronisch durchführen zu können, wurde das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer beauftragt, sämtliche Prüfanforderungen nach der GGO und dem Geschäftsordnungsrecht der Verfassungsorgane des Bundes zum Gesetzgebungsverfahren zu erheben, eine Ist-Erhebung und Dokumentation sämtlicher bestehender Arbeitshilfen, Leitfäden und Handbücher in der Bundesverwaltung zum Gesetzgebungsverfahren des Bundes durchzuführen, ein fachliches Feinkonzept einer Prüfkaskade zur GFA in einer digitalen Gesetzgebungsplattform zu entwickeln sowie einen Vorschlag für eine inhaltliche Konsolidierung innerhalb einer einheitlichen Prüfmethode zur GFA und Begleitung des Ressortabstimmungsprozesses zu unterbreiten. Im Jahr 2019 sollen in einer ersten Umsetzungsstufe die grundlegendsten Funktionalitäten für Gesetzgebungsverfahren bereitgestellt werden.

Im Rahmen des Programms „Digitale Verwaltung 2020“ muss daher das Innovationsprinzip neben dem Vorsorgeprinzip in der digitalen Gesetzgebungsplattform implementiert werden, so dass es im Workflow der Bundesministerien dann automatisch berücksichtigt wird und innovative Chancen für unsere Zukunft nicht mehr unnötig verpasst und verhindert werden. Wie die „Hightech-Strategie 2025“ zeigt, hat die Bundesregierung die Notwendigkeit erkannt, Innovationsoffenheit in die Folgenabschätzungen einzubeziehen, um ein innovationsstimulierendes regulatives Umfeld zu schaffen. Doch auch wenn sie die Berücksichtigung des Innovationsprinzips explizit benannt hat, hat die Bundesregierung dies bisher noch in keinem konkreten Vorhaben aufgegriffen.

In der Gesetzesfolgenabschätzung auf EU-Ebene wurde dagegen bereits das Innovationsprinzip installiert. Es gelten hierfür die Leitlinien für eine bessere Rechtssetzung (Better Regulation Guidelines) sowie die Toolbox für bessere Rechtssetzung (Better Regulation Toolbox). Durchgeführt wird die Folgenabschätzung von einer Lenkungsgruppe, die sich aus Mitgliedern aller für die Initiative relevanten Kommissionsstellen zusammensetzt. Tool #21 (Impacts on Research & Innovation) enthält eine Anleitung zur Ermittlung von Faktoren, die eine Auswirkung auf Forschung und Innovation haben könnten. Tool #21 hilft dabei, die potentiellen Auswirkungen eines Vorhabens auf Forschungs- und Innovationstätigkeiten zu eruieren.

Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass auch die Mitgliedstaaten sich bereits positiv zum Innovationsprinzip geäußert haben. So unterstützte der Wettbewerbsfähigkeitsrat unter der niederländischen Ratspräsidentschaft die Berücksichtigung des Innovationsprinzips bei der Gesetzgebung. Im kommenden EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizon Europe wird das Innovationsprinzip auch seinen Niederschlag finden. Auf europäischer Ebene gibt es also bereits eine Verankerung des Innovationsprinzips.

Es gilt nun, das Innovationsprinzip (Eröffnung von Chancen) gleichberechtigt auch in der bundesdeutschen Gesetzgebung und daraus abgeleitet auch bei behördlichen Entscheidungen neben dem Vorsorgeprinzip (Vermeidung und weitestgehende Verringerung von Risiken) zu implementieren.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

1. den § 44 Absatz 1 GGO alt:

„(1) Unter Gesetzesfolgen sind die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen. Sie umfassen die beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten

Nebenwirkungen. Die Darstellung der voraussichtlichen Gesetzesfolgen muss im Benehmen mit den jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien erfolgen und hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen erkennen lassen, worauf die Berechnungen oder die Annahmen beruhen. Es ist darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat. Das Bundesministerium des Innern kann zur Ermittlung von Gesetzesfolgen Empfehlungen geben.“

wie folgt zu ändern:

„(1 neu) Unter Gesetzesfolgen sind die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen. Sie umfassen die beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen. Beabsichtigte Wirkungen sind insbesondere Probleme, welche durch das Regelungsvorhaben beseitigt, und Chancen, die durch das Regelungsvorhaben geschaffen werden sollen. Unbeabsichtigte Nebenwirkungen sind Chancen und Risiken, die sich aus dem Regelungsvorhaben ergeben, ohne dass sie der Zweck des Gesetzes sind. Es ist darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat. Die Darstellung der voraussichtlichen Gesetzesfolgen muss darüber hinaus eine Abwägung der Chancen mit den Risiken, die sich aus dem Regelungsvorhaben ergeben, enthalten, um auch die potentiellen Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit Deutschlands hinreichend zu berücksichtigen, im Benehmen mit den jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien erfolgen und hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen erkennen lassen, worauf die Berechnungen oder die Annahmen beruhen.“;

2. das Programm „Digitale Verwaltung 2020“ zu erweitern, um die Implementierung des Innovationsprinzips in allen Verfahren der Bundesgesetzgebung und entsprechend im elektronischen Gesetzgebungsworkflow zu installieren. Konkret soll dies durch die Integration von geeigneten Kriterien zur Abschätzung der Auswirkungen von gesetzlichen Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit in den im Rahmen des Programmes „Digitale Verwaltung 2020“ konsolidierten elektronischen Leitfäden für die GFA erfolgen;
3. bei den Bundesländern dafür zu werben, dass auch sie das Innovationsprinzip in den Gesetzgebungsverfahren implementieren und in den elektronischen Gesetzgebungsworkflow installieren.

Berlin, den 9. April 2019

Christian Lindner und Fraktion

