

4. Neue Meilensteine für bessere Gesetze

Ex post-Evaluierung

Die Logik ist verblüffend einfach: Wer neue Gesetze für die Zukunft macht und die damit verbundenen Folgekosten ‚ex ante‘ schätzt, müsste eigentlich auch ein Interesse haben, ‚ex post‘ zu prüfen, was daraus geworden ist. Kein Unternehmen würde Investitionen gleich welcher Art auf den Weg bringen und diese anschließend sich selbst überlassen. Ebenso würde kein Bürger sein Geld in ein Haus oder eine Wohnung stecken, ohne sich anschließend darum zu kümmern, ob das Geld ihm zu dem verholfen hat, was er sich gewünscht und vorgestellt hat. Nur bei der Gesetzgebung war es bis vor kurzem immer anders. Traditionell wurden Gesetze gemacht, um politische Ideen und daraus abgeleitete Verbesserungsabsichten mit Hilfe von Rechtsnormen umzusetzen. War das geschehen, wurde es als Erfolg verbucht und öffentlich verkauft – womit zugleich das Ende der politischen Aktion erreicht war. Nur in vergleichsweise wenigen Einzelfällen wurde etwas Weiterführendes, auf die Zukunft des Gesetzes Bezogenes hinzugefügt: Festlegung einer Überprüfung in 3, 4 oder 5 Jahren, was denn aus diesem Gesetzgebungsvorhaben geworden ist, ob die Ziele, die man erreichen wollte, auch tatsächlich erreicht wurden – und wenn ja, ganz oder nur teilweise? Und was ist aus den angenommenen Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung geworden, die man bei Verabschiedung des Gesetzes – wenn nach solchen Folgekosten überhaupt gefragt worden war – in einer bestimmten Höhe vorausgeschätzt hatte? Haben sich diese Ex ante-Schätzungen bestätigt oder nicht, und wenn nicht, welche Ursachen lassen sich dafür feststellen?

Diese eigentlich naheliegenden Fragen stellten sich dem Normenkontrollrat ab dem Jahr 2012, nachdem beim Thema Kostentransparenz der Übergang von den Informationspflichten hin zum Erfüllungsaufwand, also zur Gesamtheit aller Folgekosten, mit der Novellierung des Normenkontrollrat-Gesetzes im Jahr 2011 geschafft war. Die Ex ante-Betrachtung – was bringt ein neues Gesetz und welche Folgekosten gehen damit einher – hatte eine solide, stimmige und tragfähige Grundlage erhalten. Damit stellte sich aber auch die Frage, ob sich denn die Annahmen, die der jeweiligen Ex ante-Betrachtung zugrunde lagen – sowohl im Blick auf die angestrebten politischen Ziele als auch den damit einhergehenden Kostenaufwand – in der Zukunft als richtig bestätigen würden. Eine zugegebenermaßen nicht ganz unwichtige Frage, hing von ihrer Beantwortung doch der Erfolg der

ganzen Gesetzgebung und der damit verbundenen politischen Anstrengung ab.

Tatsache war auf jeden Fall, dass es zum damaligen Zeitpunkt kein systematisches Verfahren gab, das eine solche Überprüfung im Nachhinein – also ex post – sicherstellte. Auch zuvor, d.h. in der gesamten deutschen Rechtssetzungsgeschichte der letzten 200 Jahre, hatte es so etwas nicht gegeben – für mich als Ökonomen eigentlich kaum zu fassen. Ein Mal mehr fühlte ich mich in meiner langjährigen Erfahrung bestätigt, dass Politik und Gesetzgebung viel zu wichtig sind, als dass man sie allein den Juristen, genauer den Verwaltungsjuristen, überlassen darf. Wie dem auch sei, dieser Befund veranlasste den Normenkontrollrat, die Frage nach einer solch systematischen Ex post-Überprüfung gesetzlicher Regelungen auf die Tagesordnung seines Dialogs mit der Bundesregierung zu setzen.

Die Diskussion mit der Bundesregierung – vertreten durch den Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung – war schwierig und zäh. Insbesondere auf der Arbeitsebene war die schon bekannte, reflexartige Reaktion festzustellen: Alles, was mit einem Mehr an Arbeit verbunden sein könnte, wurde abgelehnt. Weil die Beratungen nach meinem Eindruck nicht voran gingen, habe ich selbst an einigen Treffen der mit der Prüfung eines möglichen Ex post-Evaluierungsverfahrens beauftragten Arbeitsgruppe teilgenommen, bei dem die Bundesministerien in der Regel durch – auf jeden Fall im Vergleich zu mir – eher jüngere Kollegen vertreten waren. Die vorgetragenen Argumente waren durchweg defensiv-negativ. Die Notwendigkeit einer nachträglichen Prüfung wurde generell in Abrede gestellt, für die zusätzlich notwendige Arbeit gebe es keine Personalkapazitäten, und eine geeignete Methodik für derartige Überprüfungen stehe nicht zur Verfügung. Überlegungen, dass eine solch systematische Evaluierung die Qualität von Gesetzgebung ganz allgemein verbessern und nachhaltiger machen könnte, dass die Rückkoppelung mit den praktischen Erfahrungen der Gesetzesanwendung bei Bürgern und Unternehmen vielleicht notwendig sei, um gesetzliche Regelungen Schritt für Schritt praxistauglicher, bürger-näher und damit wirksamer zu machen – solche Überlegungen wurden von Ressortvertretern nicht geäußert. Und wenn sie von Seiten des Normenkontrollrats oder des Kanzleramtes vorgetragen wurden, fanden sie keinerlei Unterstützung. Obwohl ich sicher nicht zu Depressionen neige, habe ich mich nach solchen Sitzungen niedergeschlagen gefragt, was für junge Leute eigentlich von den Bundesministerien rekrutiert werden bzw. nach welchen Kriterien solche Einstellungen erfolgen. Sollte es hier nicht auch darauf ankommen, ob ein Bewerber den Ehrgeiz mitbringt, eine inhaltlich gute Leistung abzuliefern und dabei die Belange des Gemeinwesens fest im Auge zu haben?

Gleichwohl, die Beharrlichkeit, mit der der Normenkontrollrat seine begründeten Argumente immer wieder vortrug, verfehlte ihre Wirkung nicht. Zahlreiche Telefonate mit den Staatssekretären der Ressorts begleiteten die Vorbereitung der entscheidenden Sitzung des Staatssekretärsausschusses. Der Vorsitzende, Eckart von Klaeden, Staatsminister im Bundeskanzleramt, unterstützte die Position des Normenkontrollrats und warb ebenfalls für die Einführung einer systematischen Ex post-Evaluierung. Am 23. Januar 2013 – übrigens der Geburtstag meiner Ende 2018 verstorbenen Frau – war es dann soweit. Eine klare Mehrheit der Staatssekretäre sprach sich dafür aus, grundsätzlich nach drei bis fünf Jahren zu prüfen, wie sich Gesetze und Verordnungen in der Praxis bewährt haben, also eine Evaluierung vorzunehmen.³⁴

Um diese Überprüfung auf relevante gesetzliche Regelungen zu konzentrieren, wurde gleichzeitig ein Schwellenwert eingeführt, und zwar ein Erfüllungsaufwand der jeweiligen Regelung von mehr als 1 Million Euro. Weiterhin möglich blieben natürlich freiwillige Evaluierungen auch unterhalb des genannten Schwellenwertes, etwa im Blick auf die besondere politische Bedeutung eines Vorhabens oder besondere Unsicherheiten hinsichtlich der zu erwartenden Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand oder den Verwaltungsvollzug. Wichtigstes Kriterium für die Evaluierung war und ist aus der Sicht des Normenkontrollrats die Zielerreichung, denn Regelungen, die ihr Ziel verfehlen, verursachen zwangsläufig unnötigen Erfüllungsaufwand. Anwendung finden sollte die neue Regelung für Regelungsvorhaben, die ab dem 1. März 2013 in die Ressortabstimmung für eine Kabinetttentscheidung eingebracht werden.

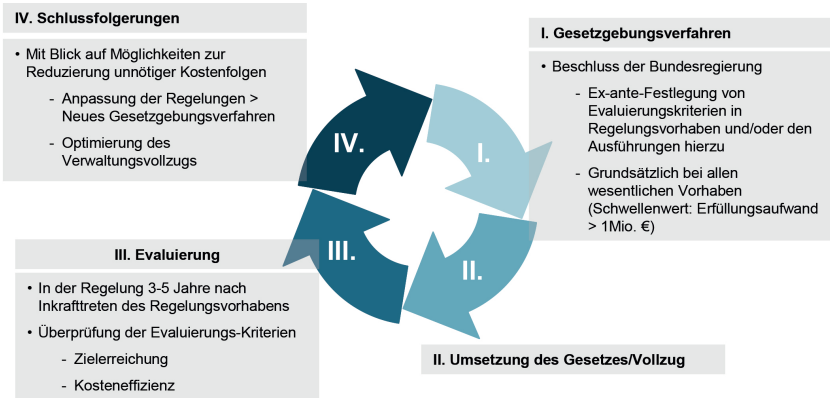
Diese Entscheidung des Staatssekretärsausschusses vom 23. Januar 2013 bedeutete zweierlei: einmal eine Zäsur in der Geschichte der Rechtsetzung in Deutschland. Zum ersten Mal gab es jetzt eine bindende Verpflichtung der Regierung, nicht nur Gesetze auf den Weg zu bringen, sondern nach einer angemessenen Zeit der praktischen Anwendung nicht nur in Einzelfällen, sondern systematisch ex post zu überprüfen, ob die mit dem Gesetz verbundenen Ziele tatsächlich erreicht worden sind. Insofern darf diese Entscheidung im Blick auf die deutsche Rechtsgeschichte zu Recht historisch genannt werden!

Zugleich war diese Weichenstellung ein wichtiger Schritt in Richtung Bessere Rechtsetzung, also für bessere gesetzliche Regelungen. Anders als bisher sollen ab jetzt die praktischen Erfahrungen mit der Anwendung von Gesetzen und Verordnungen analysiert und ausgewertet werden und dann

34 Vergleiche hierzu den Text des Beschlusses zum Evaluierungskonzept der Bundesregierung in Anlage 2.

zu entsprechenden Anpassungen dieser gesetzlichen Regelungen führen. Abbildung 4 zeigt den ‚Kreislauf guter Gesetzgebung‘, der daraus entstehen könnte – vergleichbar dem Kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP), wie er in Unternehmen hierzulande schon lange zum Alltag gehört.

Abbildung 6: Ziele und Konzept des systematischen Evaluierungsverfahrens



Zur Entscheidung vom 23. Januar 2013 gehört allerdings auch, dass sie den ‚Architekten und Handwerkern‘ der Gesetzesvorbereitung in den Ministerien mit der Ex post-Evaluierung zwar einen neuen zusätzlichen Orientierungspunkt vorgab, dass sie aber wichtige Einzelheiten zur praktischen Umsetzung dieser nachträglichen Überprüfung offenließ. Dazu gehörte z.B. die wichtige Frage, welche Vorkehrungen denn bei der Verabschiedung eines Gesetzes getroffen werden müssen, damit drei bis fünf Jahre später eine Ex post-Evaluierung überhaupt sinnvoll durchgeführt werden kann. Ist etwa das Ziel des Gesetzes, dessen Erreichung ja später überprüft werden soll, in der Gesetzgebungsvorlage ausreichend klar definiert? Mit Hilfe welcher Indikatoren soll die Zielerreichung später gemessen werden und woher kommen die dafür notwendigen Daten?

Hinzu kommt das Thema Qualitätsprüfung bzw. -sicherung der Evaluierung. Denn dass Bundesministerien die von ihnen selbst vorbereiteten Gesetze einige Jahre später ausschließlich in eigener Regie evaluieren, dürfte sie im Blick auf die dabei notwendige Objektivität vielleicht doch ein wenig überfordern, zumal wenn die Rückantworten aus der Praxis der jeweils Betroffenen und des Verwaltungsvollzugs eher kritisch als bestätigend ausfallen. Wichtig sind weiterhin die Schlussfolgerungen, die sich aus der

Ex post-Überprüfung ergeben, und die Stellungnahme des zuständigen Ressorts dazu. Zudem müssen Schlussfolgerungen und Stellungnahme zusammen mit der Evaluierung in geeigneter Weise veröffentlicht werden.

Diese Fragen waren uns im Normenkontrollrat bei der Beschlussfassung am 23. Januar 2013 bewusst. Angesichts des massiven Widerstands in den Ressorts – mehr noch auf der Arbeitsebene als bei den Leitungen der Ministerien – war es aus meiner Sicht aussichtslos, die dafür notwendigen Festlegungen bereits zu diesem Zeitpunkt auf der Arbeitsebene zu diskutieren und entsprechende Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses mit Aussicht auf Erfolg vorzubereiten. Vor diesem Hintergrund entschied ich mich dafür – in Abstimmung mit Staatsminister Eckart von Klæden und den Kollegen im Normenkontrollrat –, zunächst eine Art Grundsatzbeschluss herbeizuführen und diesen sich erst einmal zu einem normalen Baustein unseres Systems Besserer Rechtsetzung entwickeln zu lassen. In einem zweiten Schritt müsste dann die notwendige Vervollständigung erfolgen.

Dass bis zu diesem zweiten Schritt fast 7 Jahre vergehen würden, hätte ich im Januar 2013 allerdings nicht gedacht. Die Gründe hierfür waren vielfältig: Bundestagswahl 2013, Flüchtlingskrise 2015/2016, Einführung der ‚One-in-one-out‘-Regel, Bundestagswahl 2017, E-Government und Digitalisierung. Alle diese besonderen ‚Höhepunkte‘ forderten den Normenkontrollrat in unterschiedlicher Weise und verlangten ein beträchtliches Engagement – zeitlich ebenso wie inhaltlich. Wichtig war, den zweiten noch ausstehenden Schritt zur Vervollständigung des Evaluierungskonzepts nicht aus dem Auge zu verlieren.

Mit dieser Zielsetzung vergab der Normenkontrollrat im September 2013 ein Gutachten zur „Durchführung von Ex post-Evaluierungen – Gute Praktiken und Erfahrungen in anderen Staaten“. Dieses Gutachten lieferte hilfreiche Hinweise zur praktischen Durchführung von Evaluierungen in Großbritannien, Kanada, Schweden, der Schweiz sowie der EU-Kommission. Insbesondere zeigte sich, dass Ex post-Evaluierungen in diesen Ländern zum Standardrepertoire der Besseren Rechtsetzung gehörten, ebenso wie eine neutrale Qualitätssicherung der dargestellten Ergebnisse und deren regelmäßige Veröffentlichung. Dieses Gutachten wurde allen Ministerien und Interessenten zur Verfügung gestellt, um den Einstieg in diesen Teil des ‚Evidence Based Decision Making‘ zu erleichtern.

Darüber hinaus habe ich das Thema Evaluierung und die noch ausstehende Vervollständigung des Grundsatzbeschlusses vom Januar 2013 immer wieder gegenüber der Bundesregierung angesprochen, insbesondere gegenüber dem zuständigen Staatsminister im Bundeskanzleramt und in den Sitzungen des Staatssekretärsausschusses. So stand beispielsweise am 19. Januar 2017 das vom Normenkontrollrat entwickelte ‚Phasenmodell für

eine gute Evaluation, das meine Stellvertreterin Sabine Kuhlmann für den Normenkontrollrat ausgearbeitet hatte³⁵, auf der Tagesordnung der Staatssekretäre. Ein Mal mehr wurden die Argumente ausgetauscht, allerdings erneut ohne einen Durchbruch, d.h. ohne eine Mindestübereinstimmung zur Durchführung von Evaluierungen zu erreichen. Vor allem in Sachen Qualitätssicherung war das Vertrauen der Staatssekretäre in Fähigkeiten und Mut der eigenen Häuser zu Objektivität, Qualität und Transparenz offenbar noch nicht groß genug. Diesen Stand der Dinge spiegelte auch das ‚Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018‘ wider, das knapp zwei Jahre später, am 12. Dezember 2018, vom Bundeskabinett verabschiedet wurde: „Wir werden die Erfahrungen mit den ersten Evaluierungen nach den von der Bundesregierung im Jahr 2013 getroffenen Vereinbarungen auswerten und die systematische Evaluierung von Gesetzen verbessern und fortentwickeln. ... Wir prüfen, wie wir die Qualitätssicherung von Evaluierungen standardisieren und die Transparenz des Evaluierungsprozesses sowie der Mitwirkungsmöglichkeiten betroffener Kreise erhöhen können.“ Diese etwas ‚wolkigen‘ Formulierungen ließen noch keine wirkliche Entscheidungsbereitschaft erkennen.

Angesichts dieser Unklarheiten entschied sich der Normenkontrollrat Ende 2018 dafür, in eigener Regie einen weiteren Schritt zu tun: Auch ohne einen Beschluss des Staatssekretärsausschusses sollten die Ressorts bei der Vorlage neuer Regelungsvorhaben oberhalb des Schwellenwertes von 1 Million Euro Erfüllungsaufwand aufgefordert werden, im Blick auf die vorzusehende Evaluierung Auskünfte zu dem sog. ‚Dreiklang‘ zu geben, d.h. zu dem Ziel des Gesetzes, zu den Indikatoren zur Messung der Zielerreichung und zur Bereitstellung der dafür notwendigen Daten – mit der Begründung, dass anders der Grundsatzbeschluss zur Ex post-Evaluierung vom 23.1.2013 nicht sachgerecht umzusetzen sei. Das Überraschend-Erfreuliche war, dass dieser Aufforderung durch die Mitarbeiter des NKR-Sekretariats im Rahmen ihrer üblichen Kontakte mit den Ressortkollegen zur Vorbereitung der NKR-Stellungnahme zunächst etwas zögerlich, dann aber immer häufiger Folge geleistet wurde, auch wenn das in einzelnen Fällen immer wieder mit schwierigen Diskussionen verbunden war. Im Ergebnis wurde die Lieferung der Informationen zum ‚Evaluierungs-Dreiklang‘ durch die Bundesministerien von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des NKR-Sekretariats unter Führung von Florian Spengler im Verlauf von 1 ½ Jahren durchgesetzt - ohne irgendeinen förmlichen Beschluss, mit wirkungsvoller

35 Einzelheiten hierzu siehe Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.), Jahresbericht 2017, Juni 2017, Seite 31.

Überzeugungskraft, durch praktische Handhabung! Eine mehr als bemerkenswerte Leistung!

Ermutigt durch diese Fortschritte beschloss der Normenkontrollrat, diese neu entwickelte Praxis des Umgangs mit dem ‚Evaluierungs-Dreiklang‘ zusammen mit den anderen, 2013 noch offen gebliebenen Punkten – Qualitätssicherung, Schlussfolgerungen, Veröffentlichung - durch einen weiteren Beschluss des Staatssekretärsausschusses zu formalisieren. Dafür wurde ein Konzept entwickelt - erneut maßgeblich gestaltet von meiner Kollegin Sabine Kuhlmann - und Staatsminister Hendrik Hoppenstedt als dem Vorsitzenden des Staatssekretärsausschusses zugeleitet – mit der Bitte, einen entsprechenden Beschluss des Ausschusses herbeizuführen. Gleichwohl wiederholte sich der zähe Diskussionsprozess, den wir schon bei der Vorbereitung des ersten Evaluierungsbeschlusses 2012/13 erlebt hatten: Abwehrreflexe auf der Arbeitsebene der Ressorts bei jedem einzelnen Punkt des Vorschlags, kein Interesse an einer verbindlichen, qualitätsorientierten Ausgestaltung des Evaluationsverfahrens und vor allem Ablehnung aller Überlegungen, die möglicherweise zu einem Mehr an Arbeit führen könnten. So bedurfte es auch hier zahlreicher Einzelgespräche und Telefonate, um eine Mehrheit der Staatssekretäre für diesen aus unserer Sicht logischen zweiten Schritt in Sachen Ex post-Evaluierung zu gewinnen.

Am 26. November 2019 war es dann soweit: Der Staatssekretärsausschuss beschloss in Anwesenheit der beiden Vorsitzenden des Normenkontrollrats nach längerer Diskussion die Vorlage zur „Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung“³⁶. Wichtig war die Festschreibung folgender Kernpunkte:

- Durchführung des ‚Evaluierungs-Dreiklangs‘ (Ziele des Gesetzes, Kriterien zur Messung der Zielerfüllung, Datenbereitstellung für die Messung) bei der Vorbereitung neuer gesetzlicher Regelungen
- Qualitätssicherung der Evaluierung
- Einbindung des Statistischen Bundesamtes (soweit es den Erfüllungsaufwand betrifft)
- Einbindung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden – allerdings mit dem einschränkenden Zusatz „in geeigneter Weise“ und „soweit betroffen“
- Stellungnahme der Ressorts zu der Frage, „welche Schlussfolgerungen bzw. weiteren Vorgehensweisen sie aus den Evaluierungsergebnissen ziehen“ bzw. ableiten sowie

36 Zum Wortlaut des Beschlusses vergleiche Anlage 3.

- Veröffentlichung von Evaluierung und Stellungnahme auf einer zentralen Online-Plattform der Bundesregierung.

Diese Anforderungen sind auf alle Evaluierungen mit Bezug auf gesetzliche Regelungen anzuwenden, die ab Anfang 2020 vom Bundeskabinett verabschiedet wurden. Damit ist die Grundlage des ‚historischen‘ Evaluierungs-Beschlusses vom 23. Januar 2013 jetzt vervollständigt, solide und tragfähig.

*

‚One-in-one-out‘

Gleiches ließ sich vom Thema Bürokratieabbau nach Umsetzung des 25%-Abbauziels im Jahr 2011/12 nicht sagen. Der Normenkontrollrat drängte deswegen auf ein neues quantitatives Abbau-Ziel, um den ‚Druck im System‘; also den Druck auf die Ministerien, die Folgekosten neuer Gesetzgebung so stark wie möglich zu begrenzen, aufrecht zu erhalten. Dieser Vorschlag des Normenkontrollrats wurde in den Koalitionsverhandlungen von CDU/CSU und SPD nach den Bundestagswahlen 2013 jedoch nicht aufgegriffen. Eine objektive Schwierigkeit bestand wohl darin, dass sich das erfolgreiche Modell des 25%-Abbaus von Kosten aus Informationspflichten nicht einfach auf den wesentlich umfassenderen Erfüllungsaufwand übertragen ließ – schon, weil ein solches Ziel – ausgedrückt in %-Punkten – voraussetzt, dass 100 % bekannt sind. Bereits bei den Informationspflichten hatte die damit verbundene Bestandsmessung gezeigt, wie groß der Zeit- und Personalaufwand war, um den Gesamtkostenaufwand aus Informationspflichten zu ermitteln. Das ließ sich für den viel umfassenderen Erfüllungsaufwand sicherlich nicht wiederholen, zumal es auch in anderen Ländern hierfür kein Vorbild gab.

Die Alternativen bestanden aus der Sicht des Normenkontrollrats entweder in der Vorgabe eines absoluten Abbauziels für den Erfüllungsaufwand – z.B. zwischen 5 und 10 Milliarden Euro für die laufende Legislaturperiode – oder in der in Großbritannien praktizierten sog. OIOO (One-in-one-out)-Regel, die sich auch – je nach politischem Ehrgeiz - in eine OITO (One-in-two-out)-Regel zuspitzen ließ. Sehr schnell war zu erkennen, dass die ‚Begeisterung‘ für ein absolutes Abbau-Ziel in Bundesregierung und Ministerien sehr gering war. Zu präsent war noch die Erinnerung an die endlosen und ermüdenden Diskussionsrunden der Ressorts, mit denen das 25%-Abbauziel zu den Kosten aus Informationspflichten über insgesamt 6 Jahre hinweg nur mit größter Mühe umgesetzt werden konnte.

Als im ersten Halbjahr 2014 immer deutlicher wurde, dass auf Seiten der Politik der Widerstand gegen ein neues absolutes Abbauziel nicht zu

überwinden war, entschied sich der Normenkontrollrat nach ausführlicher, teilweise kontroverser interner Diskussion für einen Strategiewechsel – d.h. für den Versuch, die Bundesregierung für die Option One-in-one-out (OIOO) zu gewinnen. Die Überlegung, die sich damit verband, war einfach: Wenn schon ein nennenswertes Netto-Abbauziel im Blick auf die gesetzlichen Folgekosten nicht erreichbar war, dann machte es Sinn, mit Hilfe der OIOO-Regel zumindest eine Deckelung dieser Kosten anzustreben. Dafür sprach auch, dass es für dieses Modell in Großbritannien bereits mehrjährige Erfahrungen gab, dass man in der praktischen Umsetzung also nicht bei Null anfangen musste.

Eine günstige Gelegenheit, diese Neuorientierung gegenüber der Bundesregierung zur Sprache zu bringen, bot der 6. Oktober 2014. An diesem Tag war die Übergabe unseres Jahresberichts 2014 an die Bundeskanzlerin vorgesehen, und zwar im Rahmen unserer Veranstaltung zur Halbzeitbilanz des laufenden NKR-Mandats im Bundeskanzleramt. Unmittelbar vorher war ein etwa halbstündiges Gespräch zwischen der Bundeskanzlerin, Staatsminister Helge Braun und dem Normenkontrollrat angesetzt, vertreten durch den damaligen stellvertretenden Vorsitzenden Wolf-Michael Catenhusen und mich. In dieser kleinen Runde präsentierten wir unseren Vorschlag zur Einführung einer One-in-one-out-Regel für die Folgekosten gesetzlicher Regelungen der Bundesregierung für Unternehmen. Die Bundeskanzlerin stellte dazu Fragen, etwa danach, wie diese Regel praktisch umgesetzt werden könne. Wir erläuterten, dass nicht ein neues Gesetz durch die Aufhebung eines bestehenden Gesetzes zu ‚kompensieren‘ sei, sondern 1 Euro an zusätzlichen Folgekosten durch die Einsparung ebenfalls eines Euro an anderer Stelle, beides möglichst im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Bundesministers. Das Gespräch endete, weil alle Teilnehmer zu der Zwischenbilanz-Veranstaltung aufbrechen mussten, ohne dass die Bundeskanzlerin zu unserem Vorschlag Zustimmung oder Ablehnung signalisiert hätte.

In meiner Eröffnungsrede präsentierte ich den Jahresbericht des Normenkontrollrats – und unsere neue Überlegung zur Einführung einer OIOO-Regel. Die Antwort der Bundeskanzlerin in ihrer Rede war so etwas wie eine Sensation: Sie sei bereit, die Einführung einer solchen Regel zu prüfen. Das war nach unseren bisherigen Erfahrungen mit den sehr langsamen und zähen Diskussionen über Abbau von Bürokratie, Begrenzung gesetzlicher Folgekosten oder Ex post-Evaluierung etwas ganz Neues: Tatsächliche Offenheit, einen zumindest in Deutschland ganz neuen Weg ernsthaft zu prüfen! Mein Adrenalinpiegel stieg!

Der nächste wichtige Schritt auf diesem gerade begonnenen Weg stand unmittelbar bevor: Nach der Mittagspause unserer Halbzeit-Bilanz-Veranstaltung war Vizekanzler Sigmar Gabriel der erste Redner. Es kam jetzt

entscheidend darauf an, was er als die damalige Nr. 1 der SPD in der Bundesregierung zu diesem Vorstoß in Richtung OIOO sagen würde. In meiner kurzen Begrüßung präsentierte ich erneut unsere Überlegung für dieses neue, in Großbritannien praktizierte System zur Begrenzung gesetzlicher Folgekosten. Die vorangegangene Einlassung der Bundeskanzlerin zu diesem Thema erwähnte ich nicht. Danach war Sigmar Gabriel an der Reihe, und er begann mit einigen anerkennenden Worten für die Arbeit des Normenkontrollrats. Und dann dachte ich plötzlich, wir alle seien in einem Film, und zwar ausnahmsweise einem guten. Denn der Vizekanzler benutzte fast die gleichen Worte wie die Bundeskanzlerin – er sei bereit, diese neuen Überlegungen des Normenkontrollrats zur Begrenzung gesetzlicher Folgekosten für Wirtschaft und Unternehmen ernsthaft zu prüfen. Ein Paukenschlag! Damit hatte an diesem Nachmittag sicher keiner der 150 Teilnehmer der Halbzeit-Bilanz-Veranstaltung des NKR gerechnet. Innerhalb weniger Minuten war eine Tür aufgestoßen worden, und unsere Aufgabe würde ab sofort darin bestehen, mit allen Mitteln zu verhindern, dass diese Tür wieder zugeschlagen würde – egal von wem! Dieser 6. Oktober 2014 war in unserem NKR-Kalender ab sofort kein Tag wie jeder andere!

Und dann ging alles ganz schnell. Bereits im Dezember 2014 – also nur 2 Monate später – wurde im Bundeskabinett ein Eckpunktepapier beschlossen, das auch die Erarbeitung eines ‚One-in-one-out‘-Konzeptes enthielt. Dieses Konzept wurde danach in einer Staatssekretärsgruppe weiter ‚ausbuchstabiert‘ und keine drei Monate später, am 3. März 2015 im Staatssekretärsausschuss abschließend behandelt, um bereits am 25. März 2015 im Bundeskabinett verabschiedet zu werden. Es wäre fast wie im Märchen gewesen, wenn es da nicht doch einen Zwischenfall gegeben hätte.

Anlass dafür war die Diskussion im Staatssekretärsausschuss am 3. März 2015, wie denn in dem Fall zu verfahren sei, dass sich ein Ressort bei Vorlage eines neuen Gesetzes nicht in der Lage sehe, die damit verbundenen Folgekosten im eigenen Geschäftsbereich bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode durch Reduzierung des Erfüllungsaufwands an anderer Stelle zu kompensieren. Die Lösung sollte darin bestehen, dass der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau eine Deckelung der zu erbringenden Kompensation beschließen könne, wenn der neu aufgebaute Erfüllungsaufwand nachvollziehbar die Kompensationsfähigkeit des Ressorts übersteigen würde. Der Normenkontrollrat hielt dem entgegen, dass eine solche Deckelung die OIOO-Regel faktisch außer Kraft setzen würde und von daher nicht beschlossen werden könne, ohne dass der Normenkontrollrat zu einem solchen Beschlussvorschlag vorher angehört werde – und zwar zu der Frage, ob die vorgesehene Kompensation, insbesondere der Erfüllungsaufwand, nachvollziehbar und plausibel dargestellt sei. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass

die Ressorts mit entsprechenden Deckelungsbeschlüssen im gegenseitigen Einvernehmen die OIOO-Regel unterlaufen könnten. Der Staatssekretärsausschuss wollte diese obligatorische Anhörung des Normenkontrollrats vor einem möglichen Deckelungsbeschluss nicht akzeptieren und lehnte den entsprechenden Vorschlag des Normenkontrollrats ab.

Der Normenkontrollrat sah durch diesen Staatssekretärs-Beschluss Logik und Akzeptanz des Beschlusses zur Einführung einer OIOO-Regel grundsätzlich in Frage gestellt. Als Vorsitzender beschloss ich, mich in dieser zentralen Frage direkt an Bundeskanzlerin und Vizekanzler zu wenden. Die Folge war, dass der Staatsminister im Bundeskanzleramt, Helge Braun, am 19. März per Mail einen Brief an alle Mitglieder des Staatssekretärsausschusses schickte, in dem es hieß: „In Vorbereitung der Kabinettsitzung haben Frau Bundeskanzlerin und Herr Bundesminister Gabriel konkret vereinbart, dass dem Wunsch des NKR entsprochen werden soll, im Vorfeld möglicher Beschlüsse über eine Deckelung von Kompensationserfordernissen angehört zu werden. Ich bitte daher um Zustimmung zur Aufnahme der in der anliegenden Fassung der Konzeption einer One in, one out – Regel kenntlich gemachten Passage bis Freitag, den 20. März 2015, 12.00 Uhr per Mail ...“. Damit war der vorangegangene Beschluss des Staatssekretärsausschusses kassiert und das letzte Hindernis für den Beschluss des Bundeskabinetts am 25. März 2015 zur Einführung der OIOO-Regel aus dem Weg geräumt³⁷.

Wenige Wochen später wurde der Zeitpunkt des Inkrafttretens vom ursprünglich vorgesehenen Termin 1. Juli 2015 zurückverlegt auf den 1. Januar 2015. Eventuelle Komplikationen für eine unterjährige Darstellung von neuem Erfüllungsaufwand und entsprechenden Kompensationen sollten vermieden werden. Das bedeutete im Ergebnis: Der Zeitraum zwischen dem politischen Signal, eine OIOO-Regel für Deutschland zu prüfen, und deren konkreter Einführung belief sich am Ende auf weniger als 3 Monate! Ich kann mich an kaum ein politisches Vorhaben von vergleichbarer Bedeu-

37 Zum Wortlaut dieses Kabinettsbeschlusses siehe Anlage 4. Es hat später – genau am 17.6.2021 – einen einzigen Fall von Kostendeckelung aufgrund mangelnder Kompensationsfähigkeit gegeben, und zwar im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote (Bundesratsdrucksache 152/21). Hier wären traditionell kalkulierte Kosten in Höhe von gut 4 Milliarden Euro zu kompensieren gewesen, verursacht durch ein Gesetz, dessen Auflagen erst 2030 voll wirksam werden. Dieser lange Zeithorizont von fast 10 Jahren wirft neue methodische Fragen auf, z.B. Kostenveränderungen im Gefolge zwischenzeitlicher Preis-, Nachfrage und Innovationsveränderungen, zu denen der Staatssekretärsausschuss beschlossen hat, externe Expertise einzuholen (Vorschlag des NKR) und in diesem konkreten Einzelfall die Nicht-Kompensation zu genehmigen. Der NKR hatte hierzu vorher eine positive Stellungnahme abgegeben.

tion in den letzten Jahrzehnten in Deutschland erinnern, bei dem der Weg von der Idee bis zu deren Umsetzung so kurz und schnell gewesen wäre! Wie schön wäre es, wenn das Schule machen würde!

Nach dem Ringen um die richtigen Beschlüsse kam der Alltag der praktischen Anwendung. Welche Rolle hat die OIOO-Regel für die Entwicklung des Erfüllungsaufwands ab 2015 gespielt? Die nachstehende Grafik zeigt diese Entwicklung:

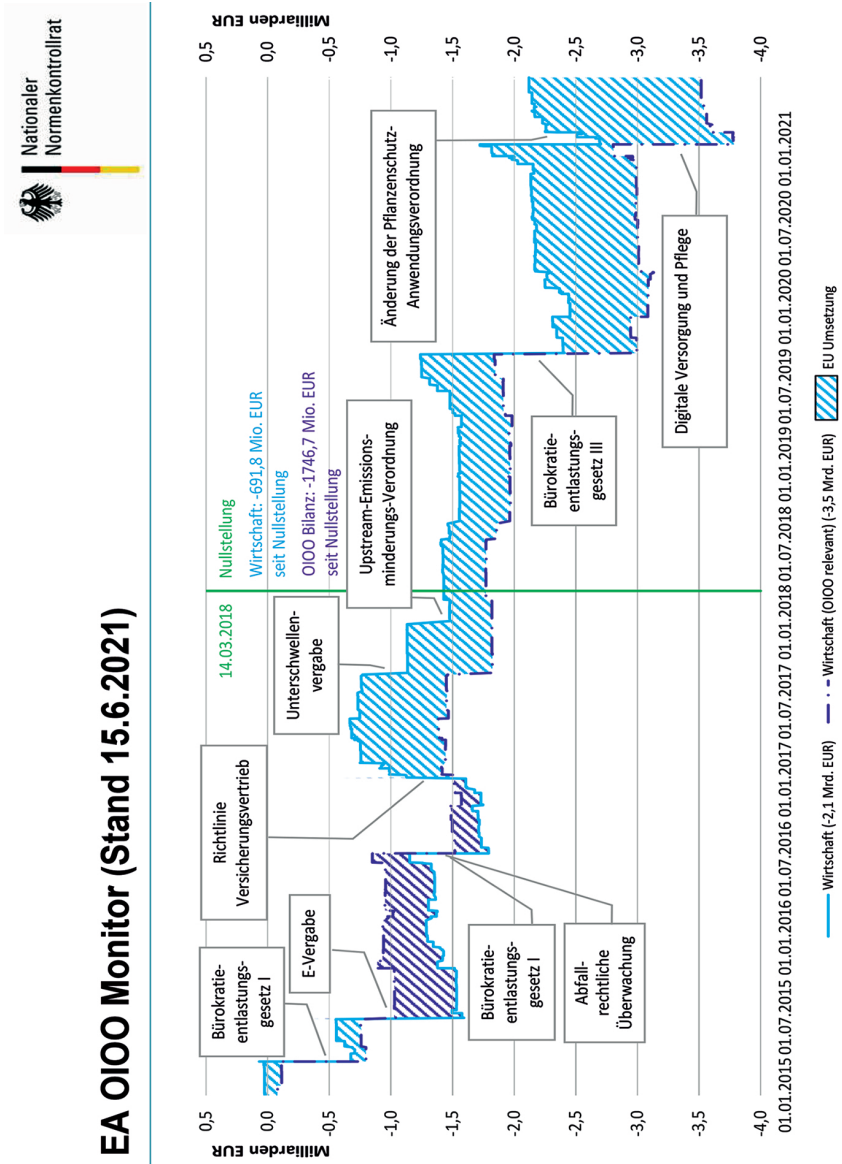
Schon der erste Blick auf Abbildung 7 zeigt, in welche Richtung sich der Erfüllungsaufwand tendenziell bewegt – nach unten. Genauer ausgedrückt: Seit der Einführung der OIOO-Regel Anfang 2015 bis Anfang 2021, also innerhalb von 6 Jahren, hat sich der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft – verursacht durch bundesdeutsche Gesetzgebung – per Saldo um mehr als 3 Milliarden Euro reduziert – eine Entwicklung, bei der drei speziell zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands konzipierte Bürokratieentlastungsgesetze (BEG) der Bundesregierung eine maßgebliche Rolle gespielt haben. Insbesondere das BEG III vom September 2019³⁸ mit einem Volumen von 1,1 Milliarden Euro sorgte u.a. mit der Einführung einer elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung und Vereinfachungen bei Meldescheinen im Hotelgewerbe für einen deutlichen Abbau an Belastungen. An diesem positiven Trend ändert sich auch nichts, wenn man den Erfüllungsaufwand hinzurechnen würde, der durch EU-Richtlinien verursacht wird. Der Rückgang beliefe sich immer noch auf gut 2 Milliarden Euro. Nicht einbezogen sind dabei allerdings die Folgekosten, die sich in diesem Zeitraum aus EU-Verordnungen ergeben haben, also aus unmittelbar geltendem EU-Recht, das – anders als EU-Richtlinien – nicht mehr durch den deutschen Gesetzgeber in nationales Recht übertragen werden muss, um in Deutschland Rechtskraft zu erlangen.

Dieser Befund führt zu der spannenden Frage nach Ursache und Wirkung. Anders ausgedrückt: Ist die positiv-rückläufige Entwicklung des Erfüllungsaufwands seit 2015 auf die Einführung der OIOO-Regel zurückzuführen oder wäre sie auch ohne diesen Beschluss zustande gekommen? Wie bei allen 'Wenn-dann'-Fragen gibt es darauf natürlich keine eindeutige Antwort. Auffallend ist, dass es im Verlauf der Entwicklung im Zusammenhang mit einzelnen Gesetzgebungsvorhaben beträchtliche Schwankungen, also Zuwächse bzw. Abnahmen von Erfüllungsaufwand, gegeben hat, dass aber über die Jahre seit 2015 hinweg – deutlich anders als in den vorangegangenen Jahren³⁹ – per Saldo ein Rückgang festzustellen ist.

38 BGBl. I (2019), S. 1746-1751.

39 Siehe hierzu auch Abbildung 5, Seite 35.

Abbildung 7: Erfüllungsaufwand One-in-one-out-Monitor



Was im Rahmen der Prüftätigkeit des Normenkontrollrats darüber hinaus festzustellen ist, kann so beschrieben werden: Die Sorgfältigkeit der Ressorts bei der Vorbereitung neuer Gesetzgebungsideen und -initiativen hat deutlich zugenommen. Es wird geprüft, zu welcher Größenordnung an Folgekosten ein Vorhaben voraussichtlich führen wird und ob dafür ggf. Kompensationsmöglichkeiten im eigenen Zuständigkeitsbereich vorhanden sind bzw. im weiteren Verlauf der Legislaturperiode erwartet werden können. In jedem Fall bringt der in Zahlen und Euros ausgedrückte Erfüllungsaufwand einen – je nach Größenordnung – kleineren oder größeren Rechtfertigungszwang mit sich, d.h. die Frage, ob der Nutzen eines Vorhabens zu den jeweiligen Folgekosten in einem angemessenen Verhältnis steht. Ich erinnere mich beispielsweise an das sog. ‚Markttransparenzstellengesetz‘ des Bundeswirtschaftsministeriums im Jahr 2012, mit dem die Transparenz bei der Preisbildung von Benzin- und Dieselkraftstoffen erhöht werden sollte. Der ursprüngliche Entwurf sah neben der Meldung von Preisangaben durch die Tankstellenbetreiber auch die Mitteilung der dazugehörenden Kraftstoffmengen vor, enthielt aber keinerlei Angaben zu den damit verbundenen Kosten. Auf Verlangen des Normenkontrollrats wurden die Kostenschätzungen nachgereicht. Dabei zeigte sich, dass allein die Bereitstellung der Mengendaten, die – anders als die Preise - gar nicht im Mittelpunkt des politischen Interesses standen, zu einmaligen Kosten von 70 Millionen Euro führten. Der Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages folgte der Einschätzung des Normenkontrollrats, dass dieser Kostenaufwand als unverhältnismäßig anzusehen sei, und strich diese Anforderung aus dem Gesetzentwurf.

Wichtiger als solche konkreten Korrekturen ist der mittelbare Einfluss der OIOO-Regel: Jeder Ministeriumsmitarbeiter kennt sie und hat sie inzwischen bei der Vorbereitung einer gesetzlichen Regelung im Hinterkopf. Damit stehen die Folgekosten bei den Vorbereitungsarbeiten immer mit auf der Tagesordnung. Das bedeutet nicht – auch das ist wichtig -, dass die Folgekosten bzw. deren Kompensation die inhaltlichen Arbeiten an einem Gesetzesentwurf dominieren, die inhaltlichen Anliegen also ggf. automatisch zurücktreten müssten, wenn es mit der Kompensation nicht klappt. Die OIOO-Regel ist eine Orientierung, eine Willenserklärung der Bundesregierung, deren Bedeutung durch die Formalisierung als Kabinettsbeschluss unterstrichen wird. Sie ist aber kein Gesetz. Sie verstärkt also den Rechtfertigungsdruck, wenn die Folgekosten in die Höhe gehen, und sorgt dafür, dass diese Kosten immer mitgedacht werden – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

So weit, so gut – könnte man sagen, wenn nicht gleichzeitig festzustellen wäre, dass die Einschätzung der betroffenen Unternehmen zu Bü-

rokratie und Praxistauglichkeit von Gesetzen unverändert – vorsichtig ausgedrückt – zurückhaltend ausfällt. Wie passt das zusammen – rückläufige Belastung des gemessenen Erfüllungsaufwand einerseits, andererseits Rückmeldungen aus den Betrieben, dass die wahrgenommene und gefühlte Bürokratie eher zu- als abnimmt?

Ein wichtiger Punkt in dieser etwas unübersichtlichen Gemengelage sind sicher die bereits erwähnten EU-Verordnungen. Sie werden in Brüssel von Ministerrat und Parlament der EU beschlossen und wirken sich unmittelbar in den Betrieben hierzulande aus, ohne dass vorher transparent wird, welche konkreten Kostenfolgen sich für Unternehmen daraus ergeben und ohne, dass diese Kostenfolgen durch einen effektiven OIOO-Mechanismus begrenzt werden. Letzteres soll sich noch im Verlauf des Jahres 2021 ändern, nachdem Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen kurz nach ihrem Amtsantritt im Herbst 2019 angekündigt hat, dafür Sorge zu wollen, dass dieses ihr aus Deutschland bekannte OIOO-Prinzip auch bei der EU-Kommission eingeführt wird. Der entsprechende Vorschlag der Kommission liegt seit April 2021 auf dem Tisch. Er soll im zweiten Halbjahr im Rahmen einer Pilotphase erprobt und Anfang 2022 in Kraft treten. Es bleibt abzuwarten, inwieweit dieser neue Vorschlag der Kommission zu besserer Kostentransparenz und Kostenbegrenzung auf der europäischen Ebene führen wird.

Vielleicht noch wichtiger dürfte sein, dass auch Länder und Kommunen in Deutschland, bei denen ja in den allermeisten Fällen die praktische Durchführung und Umsetzung gesetzlicher Regelungen liegt, Bürokratieabbau und Kostenbegrenzung so ernst nehmen, dass es für mehr als für Sonntagsreden reicht. Obwohl auf der Bundesebene seit immerhin 14 Jahren mit durchaus vorzeigbaren Ergebnissen an diesem Thema gearbeitet wird, tut sich bei Ländern und Gemeinden recht wenig. Lediglich Sachsen und Baden-Württemberg haben eigene Initiativen für weniger Bürokratie und bessere Gesetze auf den Weg gebracht, die von unabhängigen Normenkontrollräten dieser Länder begleitet und kontrolliert werden. So viel Problembewusstsein und Mut hatten die anderen 14 Landesregierungen bisher nicht, obwohl das von ihnen jeweils zu verantwortende ‚Dickicht‘ von Gesetzen und Verordnungen, Erlassen und Verwaltungsvorschriften, Durchführungsverordnungen und Einzelfallregelungen eine ernsthafte, unabhängige Überprüfung auf Sinnhaftigkeit und Effizienz durchaus verdient hätte.

Bei dieser defensiven, in erster Linie auf rechtssichere Anwendung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften orientierten Einstellung kann es nicht verwundern, dass die Chancen, die die Digitalisierung den Verwaltungen für bessere und vor allem bürgerfreundliche Dienstleistungen bietet, hierzulande bisher kaum genutzt worden sind. 10 Jahre Rückstand gegenüber

Nachbarländern wie Dänemark, Österreich und anderen in Europa – und das in einem Land, in dem vor 150 Jahren die moderne Verwaltung erfunden wurde - wer hätte das gedacht? Was würde z.B. der preußische Reformier Freiherr vom Stein sagen, wenn er erfahren würde, dass die österreichische Verwaltung heutzutage in vielen Bereichen moderner und leistungsfähiger aufgestellt ist als deutsche Behörden? Man wagt kaum sich vorzustellen, wie wir die aktuelle Corona-Krise bewältigt hätten, wenn Bund, Länder und Kommunen mit ihren Verwaltungen ihre Hausaufgaben in Sachen Modernisierung und Digitalisierung beizeiten erledigt hätten. Vielleicht ist die Corona-Pandemie ja am Ende ein Weckruf – obwohl dieselbe Hoffnung nach der Flüchtlingskrise 2015/16 auch schon da war und dann nach der Bundestagswahl 2017 im zurückflutenden Alltagsbetrieb schlicht untergegangen ist.

Auch für die Bundesregierung gibt es bei OIOO noch unerledigte Hausaufgaben. Die wichtigste erscheint mir, dass der Erfüllungsaufwand, um den es bei dieser Regel geht, nur die laufenden, sich jährlich wiederholenden Kosten erfasst, dass demgegenüber die sog. ‚Einmal-Kosten‘ – z.B. Investitionen in moderne IT-Hardware und -Software - nicht enthalten sind und damit auch von der OIOO-Regel nicht erfasst werden. Wer einmal versucht hat, diese ‚Differenzierung‘ in einer Versammlung von Mittelständlern zu vermitteln, der weiß, wie weit diese Zuordnung oder besser Unordnung von der Realität in den Betrieben entfernt ist. Der Normenkontrollrat hat bereits vor zwei Jahren Lösungen für die Überbrückung dieser Diskrepanz zwischen ministerialen und betrieblichen Vorstellungen entwickelt – etwa analog zu gängigen Abschreibungsregeln die Verteilung dieser Einmal-Kosten über die folgenden 10 Jahre. Zu einer solch starken Annäherung von Politik an die wirtschaftliche Realität reichte am Ende der Mut der Staatssekretäre nicht – trotz der Aussicht auf mehr Akzeptanz und Glaubwürdigkeit gerade bei kleinen und mittleren Unternehmen, für die die Politik nach eigener Aussage ja in besonderer Weise unterwegs ist.

*

Eu Ex ante-Verfahren

Die Verbesserung der Transparenz gesetzlicher Folgekosten, die Einführung der OIOO-Regel sowie die Durchführung systematischer Ex post-Evaluierungen – alle diese Schritte dienen dazu, die Qualität gesetzlicher Regelungen in Deutschland zu verbessern und den damit verbundenen Erfüllungsaufwand zu begrenzen. Dieser Ansatz bot allerdings von Anfang an insofern eine offene Flanke, als Qualität und Folgekosten gesetzlicher Re-

gelingen hierzulande nicht nur von nationaler Gesetzgebung beeinflusst werden, sondern zu einem erheblichen und zunehmenden Teil auch von europäischen Rechtsakten. Diese wiederum werden in Brüssel vorbereitet und verabschiedet, und zwar mit Verfahren, bei denen Kostentransparenz, Kostenbegrenzung und Qualität der Rechtsetzung nicht notwendigerweise denselben Stellenwert aufweisen. Von daher hat sich der Normenkontrollrat schon sehr bald nach Beginn seiner Arbeit dafür eingesetzt, diesen Grundsätzen auch bei der Vorbereitung europäischer Rechtsakte mehr Geltung zu verschaffen. Denn den jeweils Betroffenen – Bürgern wie Unternehmen – ist es egal, woher ihre Belastungen kommen. Sie wollen, dass diese auf ein Minimum begrenzt werden.

Mit dieser Zielsetzung hat der Normenkontrollrat schon im Jahr 2007 Gespräche mit denjenigen in der Bundesregierung geführt, die sich in besonderer Weise um die Vorbereitung europäischer Rechtsetzung kümmern. Die Frage war, was kann von deutscher Seite aus getan werden, um in Brüssel zu einer besseren Folgenabschätzung von EU-Regelungen zu kommen, insbesondere im Blick auf Kostentransparenz und Kostenbegrenzung. Ergebnis war der Beschluss der sog. ‚Europa-Staatssekretäre‘ vom 8. Oktober 2007, mit Ergänzungen im April 2009. Dieser Beschluss – das sog. ‚EU Ex ante-Verfahren‘ – verpflichtete alle Ressorts zu prüfen, ob die Vorschläge der Kommission für europäische Richtlinien und Verordnungen plausible und nachvollziehbare Folgekostenabschätzungen enthalten. Fehlen solche Kostenschätzungen oder sind sie unzureichend, wirken die Vertreter der Bundesregierung in den Ratsgremien auf entsprechende Verbesserungen oder das Nachholen solcher Berechnungen hin und werben dabei um die Unterstützung anderer Mitgliedstaaten. Kommt die EU-Kommission dem nicht nach, nimmt das federführende Ressort eine eigenständige Kostenabschätzung vor und übermittelt diese dem NKR.

Ziel dieses Verfahrens war, soweit es geht, darauf hinzuwirken, dass in den Ratsgremien, in erster Linie natürlich in den Ratsarbeitsgruppen, die Quantifizierung der Folgekosten für die jeweils Betroffenen zum Thema gemacht wird. Dabei sollte deutlich gemacht werden, dass es dort nicht nur um einen Interessenausgleich zwischen Mitgliedstaaten geht, sondern auch um Klarheit hinsichtlich der Folgewirkungen für Bürger und Unternehmen. Am wirkungsvollsten wäre es natürlich, wenn der deutsche Vertreter in den Ratsgremien Unterstützung aus anderen Ländern für die Aufforderung an die EU-Kommission mobilisieren könnte, fehlende oder unzureichende Folgekostenschätzungen vorzulegen bzw. nachzubessern. Zum anderen ist es für den Vertreter der Bundesregierung in diesen Verhandlungen wichtig, dass er möglichst genau weiß, worüber er eigentlich verhandelt, also welche Folgekosten sich aus diesem Vorschlag für Bürger, Unternehmen und Ver-

waltungen in Deutschland ergeben⁴⁰. Nur wenn das transparent, erkennbar und bewusst geworden ist, kann man verantwortungsvoll nach tragfähigen Kompromissen suchen.

Die Umsetzung dieses ersten Anlaufs zu einem wirkungsvollen EU Ex ante-Verfahren stand unter keinem guten Stern. Schon die praktische Einführung der verabredeten Verfahren in und zwischen den Ressorts funktionierte mehr schlecht als recht und nahm ungewöhnlich viel Zeit in Anspruch. Vor allem war die zur Verfügung stehende Zeit zwischen dem Kommissionsbeschluss über eine Richtlinie oder Verordnung einerseits und dem Beginn der Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe sowie der Fertigstellung der sog. ‚Umfassenden Bewertung‘ (Information des Deutschen Bundestags über den Kommissionsvorschlag) in der Regel zu knapp, um eine brauchbare Schätzung der Folgekosten des Kommissionsvorschlags vorzulegen. Daraus zog die Bundesregierung am 11. Dezember 2014 in ihren ‚Eckpunkten zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie‘ insofern Konsequenzen, als sie zum EU Ex ante-Verfahren ankündigte, „... spätestens zum 1. Januar 2016 das bisherige Verfahren (zu) konsolidieren und (zu) straffen und künftig ausgewählte und geeignete Legislativvorschläge der Kommission auf den zu erwartenden Erfüllungsaufwand für Deutschland quantitativ (zu) untersuchen.“

Ergebnis dieser Ankündigung war ein gutes Jahr später der Beschluss eines erweiterten EU Ex ante-Verfahrens. Diese Erweiterung bestand im Kern darin⁴¹, dass das Verfahren deutlich früher ansetzte: nicht erst mit dem Beschluss der EU-Kommission über einen Vorschlag für eine Richtlinie oder Verordnung, sondern bereits mit der Veröffentlichung des Jahresarbeitsprogramms der Kommission, in dem die Vorhaben aufgelistet sind, die die Kommission im Verlauf des Jahres vorzulegen beabsichtigt. Sind darunter Vorhaben, die aus deutscher Sicht einen hohen Aufwand erwarten lassen, so übersendet die Bundesregierung eine Stellungnahme an die Kommission u.a. mit dem Hinweis, dass eine umfassende und nachvollziehbare Folgenabschätzung erwartet wird. Gleichzeitig werden Vorstudien zu Folgeabschätzungen (‚inception impact assessments‘) und Kurzbeschreibungen (‚roadmaps‘) zu einzelnen Vorhaben der Kommission – wenn vorhanden – ausgewertet, um die Bewertung für die Unterrichtung des Deutschen Bun-

40 Bei dieser Einschätzung greife ich u.a. auch auf meine persönliche Erfahrung als deutscher Vertreter in der Ratsarbeitsgruppe Energie von 1979 bis 1981 zurück.

41 Wie funktioniert das EU Ex ante-Verfahren? – siehe dazu im Internet unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/internationales/einfluss-europäischer-regelungen/eu-ex-ante-verfahren>.

destages („Umfassende Bewertung“) sowie die Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe vorzubereiten.

Spannend wird es, sobald die Kommission einen Regelungsvorschlag veröffentlicht. Dann hat das zuständige Bundesministerium zu prüfen, ob die Folgenabschätzung der Kommission vorhanden, ob sie vollständig ist und ob ggf. von der Kommission Nachbesserungen zu verlangen sind. Kommt die Kommission dem nicht nach, legt das Ressort eine eigene Folgenabschätzung vor. Zeigt die Folgenabschätzung der Kommission einen Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung, der EU-weit über 35 Millionen Euro jährlich hinausgeht, muss das Ressort in jedem einzelnen Fall eine eigene Kostenschätzung für die Auswirkung in Deutschland erstellen, zu der der Normenkontrollrat eine Stellungnahme abgeben kann⁴².

Hat sich dieses Verfahren bewährt? Bis Herbst 2019 (Ende des Mandats der letzten EU-Kommission) haben Bundesregierung und NKR nach diesem Verfahren 344 Legislativvorschläge der EU-Kommission geprüft, 22 davon haben sich als potenziell kostenintensiv herausgestellt. Die entsprechenden Schätzungen der Ressorts zu den Folgekosten für Deutschland waren aus der Sicht des Normenkontrollrats in Ordnung. Anlass zu Beanstandungen gaben jedoch weiterhin die Folgeabschätzungen der Kommission. Teilweise fehlten Quantifizierungen der Folgekosten, vor allem aber ist es sehr oft schwierig, die Annahmen nachzuvollziehen, die den Folgeabschätzungen der Kommission zugrunde liegen. Hier ist mehr Transparenz geboten, um die Berechnungen der Kommission zu verstehen und diese prüfen zu können und ggf. daraus eigene Schätzungen für Deutschland abzuleiten. In dieser Hinsicht sehe ich durchaus noch Verbesserungsbedarf.

Dies gilt auch für das derzeit praktizierte EU Ex ante-Verfahren. Dieses läuft bisher als rein internes Verfahren zwischen Bundesministerien, Bundeskanzleramt und Normenkontrollrat. Selbst dem Deutschen Bundestag werden Schätzungen zu den Folgekosten einzelner EU-Gesetzgebungsvorhaben für Deutschland nicht zugeleitet. Obwohl bekannt ist, dass es diese Kostenschätzungen gibt, hat der Europa-Ausschuss des Deutschen Bundestages seinerseits hierfür bisher kein Interesse gezeigt. Wesentlich gravierender allerdings ist, dass Vertreter von Wirtschaft und Unternehmen an den Schätzungen, wie sich Vorschläge der Kommission für die Betriebe auswirken werden, bis heute nicht beteiligt werden. Bei allem Respekt vor Wissen und

42 Die etwas willkürlich anmutende Schwelle von 35 Millionen Euro ist das Ergebnis eines typischen Kompromisses: Der Normenkontrollrat hatte zunächst 20 Millionen vorgeschlagen, das Bundeswirtschaftsministerium 50 Millionen – der Kompromiss belief sich dann auf 35 Millionen.

Erfahrung der Bundesministerien erscheint es fast schon erschreckend, dass diese Analyse zukünftiger Auswirkungen neuer gesetzlicher Regelungen auf Unternehmen und Betriebe in Deutschland von den Beamten allein vorgenommen wird. In einem zunehmend komplexen Umfeld in Wirtschaft und Gesellschaft, national wie international, liegt eine Zusammenarbeit mit denen, die unmittelbar betroffen sind, doch im ureigensten Interesse der Bundesregierung. Dafür wirbt der Normenkontrollrat bereits seit einiger Zeit. Da wir gute Argumente haben, bin ich zuversichtlich, dass es hier bald Fortschritte geben wird!