

6. Der Normenkontrollrat – Motor und Fremdkörper zugleich

Der Nationale Normenkontrollrat ist eine ungewöhnliche, ja einzigartige Einrichtung im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Dies wurde schon bei seiner Einsetzung deutlich, als am 19. September 2006 sowohl Bundespräsident Horst Köhler als auch Bundeskanzlerin Angela Merkel zusammen mit Staatsministerin Hildegard Müller sich die Zeit nahmen, ersterer um die Ernennungsurkunden an die Mitglieder des neu geschaffenen Normenkontrollrats selbst zu übergeben, im zweiten Fall, um bei dieser Berufung persönlich anwesend zu sein. Dies alles für ein damals 8-, später 10-köpfiges Gremium mit der Aufgabe, die Entwürfe gesetzlicher Regelungen vor ihrer Behandlung im Bundeskabinett zu prüfen, und zwar hinsichtlich der Darstellung des mit ihnen verbundenen sog. ‚Erfüllungsaufwands‘ für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung.

Dieser „Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.“⁶⁰ Es geht also um die Folgekosten, die sich aus gesetzlichen Regelungen für die jeweils Betroffenen ergeben. Ziel war, bei der Gesetzgebung künftig nicht mehr nur einfach - wie es bisher immer üblich war - politische Ideen in Rechtstexte zu übertragen und zu beschließen. Die Entscheidungsträger in Kabinett und Parlament sollten sich vielmehr vor ihrer Entscheidung im Klaren darüber sein, welche Kostenwirkungen sie mit ihren Entscheidungen auslösen und welche Verantwortung sie damit übernehmen. Das Ergebnis seiner Prüfung hält der Normenkontrollrat in einer Stellungnahme fest, die dem Gesetzentwurf für die Kabinettdbefassung durch das federführende Ressort beigelegt wird und die dann mit dem vom Bundeskabinett beschlossenen Gesetzentwurf dem Parlament zugeleitet und dort in der entsprechenden Bundesrats- bzw. Bundestagsdrucksache veröffentlicht wird.

Das Besondere dabei ist, dass der Normenkontrollrat unabhängig ist, dass also ein unabhängiges Gremium mit einer eigenen, vom demokratisch gewählten Parlament erteilten Legitimation an der internen Vorbereitung von Gesetzentwürfen der Bundesregierung beteiligt ist, ja dass dieses Gremium spätestens mit der Eröffnung der Abstimmung zwischen den Bundesministerien für die Kabinettdbefassung („Ressortabstimmung“) an dem

60 § 2 (1) NKR-G in der Fassung vom 19.6.2020, BGBl. I S. 1328.

ansonsten vertraulichen Abstimmungsprozess beteiligt werden muss. Etwas Vergleichbares hatte es zuvor zu keinem Zeitpunkt gegeben. Diese Besonderheit wird noch deutlicher, wenn man die Stellung des Normenkontrollrats mit derjenigen anderer unabhängiger Kommissionen mit ähnlichem Auftrag in Europa vergleicht. Nur in Deutschland ist die Unabhängigkeit in einem Gesetz festgeschrieben, sie kann also nicht einfach durch einen Regierungsbeschluss relativiert oder sogar abgeschafft werden. Unterstrichen wird dies noch durch die ebenfalls im Gesetz festgelegte 5-jährige Mandatszeit – bewusst ein Jahr länger als die Legislaturperiode – und durch die Tatsache, dass die Arbeit des Normenkontrollrats auf Dauer angelegt ist, also kein Verfallsdatum und damit kein absehbares Ende hat. Insofern muss man Bundesregierung und Bundestag Respekt dafür zollen, dass sie mit der Verabschiedung des Normenkontrollrat-Gesetzes 2006 diesen fast schon 'revolutionären' Schritt unternommen haben, ohne irgendwelche Erfahrungswerte dafür zu haben, wie sich denn ein solches unabhängiges Gremium in den internen Vorbereitungsprozess der Regierung für neue gesetzliche Regelungen einbringen würde – wie also der Spagat zwischen der Unabhängigkeit des Rates einerseits und den vom Grundgesetz und den von den Geschäftsordnungen der Bundesregierung und des Bundestages festgelegten Abläufen für die Gesetzgebung – und hier insbesondere für die Vorbereitung der Kabinettsbeschlüsse – andererseits in der Praxis funktionieren würde. Ein wenig Mut gemacht haben dürften dabei vielleicht die Nachrichten aus den Niederlanden, dass dort ein ähnliches Experiment seit dem Jahr 2003 einen erfolgreichen Verlauf genommen habe⁶¹.

Für den erfolgreichen Start dieses Experiments in Deutschland war sicher hilfreich, dass Befürchtungen, die auch in den vorangegangenen Diskussionen im Bundestag eine Rolle gespielt hatten⁶², sich sehr schnell als gegenstandslos herausstellten – dass nämlich der Normenkontrollrat möglicherweise seine Beteiligung an der Vorbereitung neuer gesetzlicher Regelungen missbrauchen könne, um sich in die Diskussion über die politischen Inhalte von Regelungsentwürfen einzumischen. Bereits wenige Wochen später wurde mit der Verabschiedung der ersten Stellungnahmen für alle Beobachter erkennbar, dass sich der Normenkontrollrat strikt an die Aufgaben hielt, die das Normenkontrollrat-Gesetz ihm zugewiesen hatte: Prüfung der Berechnungen der Bundesministerien zum Erfüllungsaufwand der jeweili-

61 Vergleiche hierzu auch Kapitel 2.

62 Vgl. hierzu auch die Debatte im Deutschen Bundestag anlässlich der zweiten und dritten Lesung des Entwurfs des Gesetzes zur Einführung eines Nationalen Normenkontrollrats am 1. Juni 2006, in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/37, 1. Juni 2006, S. 3256 – 3270.

gen Gesetzentwürfe – mit dem Ziel zu klären, ob diese Berechnungen ‚plausibel und nachvollziehbar‘ sind. Darüber hinaus erweiterte das Normenkontrollrat-Gesetz die Prüfungsbefugnis des Rats in drei Richtungen: Der Normenkontrollrat kann bei einem Regelungsentwurf „Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten“ anstellen, „Ausführungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung“ machen und prüfen, ob bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten in nationales Recht über die Vorgaben der EU hinausgegangen wird, d.h. weitergehende Regelungen vorgeschlagen werden, also der Fall des sog. ‚Gold-Plating‘ vorliegt. Der Normenkontrollrat hat sich seit seiner Einsetzung bei seiner Arbeit und seinen Stellungnahmen sehr genau in diesem, vom Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen bewegt. Der Vorwurf, er würde sein Mandat überschreiten und versuchen, Einfluss auf politische Inhalte zu nehmen, ist seit Arbeitsbeginn des Normenkontrollrats nicht ein einziges Mal erhoben worden.

In diesem Zusammenhang ist gelegentlich diskutiert worden, ob unabhängige Kommissionen mit einem Mandat ähnlich dem des Normenkontrollrats das Recht haben sollten, ein - ggf. vorläufiges - Veto gegen die Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Beschlussfassung im Kabinett einzulegen, wenn aus ihrer Sicht die geltenden Anforderungen, insbesondere die Vorlage ‚plausibler und nachvollziehbarer‘ Zahlen zum Erfüllungsaufwand, nicht erfüllt seien⁶³. So wünschenswert dies aus der Sicht eines Normenkontrollrats auf den ersten Blick erscheinen mag, so klar war und ist, dass solch ein Veto durch ein nicht gewähltes, sondern durch die Exekutive berufenes Gremium systemfremd wäre. Deswegen ist dies vom Normenkontrollrat aus gutem Grund zu keinem Zeitpunkt erwogen oder gar zur Diskussion gestellt worden.

Dem steht nicht entgegen, dass die Regierung selbst dafür Sorge trägt, dass Gesetzentwürfe, die nicht den Kriterien des Normenkontrollrat-Gesetzes entsprechen, nicht auf die Tagesordnung des Kabinetts gelangen.

63 In diese Richtung geht eine Bestimmung der ‚Better Regulation Guidelines‘ der EU-Kommission für den Fall eines negativen Votums des Regulatory Scrutiny Boards (RSB), SWD (2017) 350, 7 July 2017, Seite 16: „The Commission’s Regulatory Scrutiny Board scrutinizes the quality of all draft IAs and issues one or more opinions on the draft IA report which are also available during the decision-making process. A positive opinion of the RSB is required before an initiative can proceed“. Und in der ‚Mitteilung der EU-Kommission zur Besseren Rechtsetzung COM (2015) 215 final, 19.5.2015‘, Seite 7: „The new Board (gemeint: RSB) will assess the quality of the impact assessments which inform political decision-making. Should the Commission decide to take action in the absence of an adequate supporting impact assessment, it will publicly explain why.“ Siehe hierzu auch: OECD (2018), „Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and the European Union Regulatory Scrutiny Board“, OECD, Paris, Seite 121.

Schließlich sind diese Kriterien im Gesetz festgelegt, haben also Anspruch darauf, respektiert zu werden, auch wenn gleichzeitig einzuräumen ist, dass es Krisen-Situationen oder andere besondere Zwänge geben kann, in denen schnelles Handeln erste Priorität haben muss. In diesen Fällen hat der Normenkontrollrat die Eilbedürftigkeit stets akzeptiert, aber immer gegenüber dem jeweils federführenden Ressort darauf bestanden, dass fehlende Zahlen und Informationen zu einem vereinbarten Zeitpunkt nachgeliefert werden, so etwas wie Kostentransparenz mit zugestandener Verspätung. Das hat über all die Jahre hinweg auch gut funktioniert.

Mehr noch: Es hat eine Reihe von Fällen gegeben, in denen Bundesministerien bei teilweise drastischer Verkürzung der üblichen Fristen auf dem Weg ins Kabinett dennoch erhebliche Anstrengungen unternommen haben (manchmal sprichwörtlich über Nacht oder über das Wochenende), um zum Erfüllungsaufwand der angestrebten gesetzlichen Regelung belastbare Angaben zu liefern. So etwa im April 2021 bei der kurzfristigen Ressortabstimmung für die unmittelbar bevorstehende Kabinettbefassung zur Corona-Testpflicht in Unternehmen⁶⁴, für die das federführende Bundesarbeitsministerium trotz erheblichen Zeitdrucks ordentliche Kostenschätzungen vorgelegt hat. Das werde ich als Zeichen dafür, dass die Sinnhaftigkeit von Kostentransparenz und Kostenbegrenzung bei einer zunehmenden Zahl von Kollegen und Kolleginnen in den Ministerien - nach schwieriger Anlaufzeit - inzwischen verbreitet Akzeptanz gefunden hat. Nach 15 Jahren bleibt indessen das Petitum, dass bei der Entscheidung des Chefs des Bundeskanzleramts, ob ein Gesetzgebungsvorhaben auf die Tagesordnung des Kabinetts kommt, die Prüfung, ob die Anforderungen des Normenkontrollrat-Gesetzes zureichend erfüllt worden sind, mehr Gewicht erhält. Nichts befördert die Ernsthaftigkeit der Vorarbeiten in den Ressorts so sehr, wie die Erfahrung, dass die Kabinettbefassung genau von diesem Nachweis tatsächlich abhängig ist. Diesbezüglich gibt es durchaus noch Luft nach oben.

Dies gilt auch für die beiden wichtigen Akteure Wirtschaft und Verbände. Als die Transparenz zu gesetzlichen Folgekosten in den Jahren nach 2006 erstmals Schritt für Schritt Wirklichkeit wurde, als konkrete Zahlen zu den zu erwarteten Belastungen der Unternehmen im Gefolge neuer gesetzlicher Regelungen vorlagen, verband sich damit die Erwartung bei Regierung und Normenkontrollrat, dass diese Zahlen von den Wirtschaftsverbänden kritisch analysiert, kommentiert und ggf. mit eigenen Berechnungen konfrontiert würden. Das stellte sich – bis auf ganz wenige Ausnahmen – sehr schnell als Fehleinschätzung heraus. Die Unternehmen und deren Interessenvertreter waren offensichtlich gar nicht an den Kostenfolgen als sol-

64 Zweite Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung.

chen und den daraus sich ergebenden Gesamtbelastungen ihrer Mitglieder interessiert. Die Verbände machten weiter wie vorher, d.h. ihr Augenmerk konzentrierte sich unverändert nur auf die spezifischen ‚inhaltlichen Stell-schrauben‘ in den Gesetzentwürfen, die direkt die Interessen ihrer jeweiligen Mitglieder berührten. Alles andere blieb von zweitrangiger Bedeutung.

Von daher sind die Wirtschaftsverbände bis heute nur in seltenen Fällen in der Lage, die Folgekostenberechnungen der Bundesministerien nachzuvollziehen oder diesen sogar eigene Berechnungen gegenüberzustellen. Entsprechend qualifizierte Mitarbeiter wurden nicht eingestellt oder weitergebildet. Als Begründung wird meist angegeben, man verfüge nicht über entsprechende Zahlen und die Bereitschaft der Mitgliedsunternehmen, diese ggf. kurzfristig zu liefern, sei gering. Ergebnis: Der Normenkontrollrat führt die Diskussion mit den Ressorts zu Erfüllungsaufwand, ‚zu One-in-one-out‘, zu Evaluierungsanforderungen und zu ‚gold-plating‘ allein. Werden die Wirtschaftsvertreter gefragt, signalisieren sie in aller Regel Unterstützung für die Position des Normenkontrollrats, selbst aktiv beigetragen zur kritischen Durchleuchtung, welche Folgen der jeweilige Gesetzentwurf denn nach sich ziehe, haben sie bisher kaum – und dies, obwohl all dies unmittelbar Wirtschaft und Unternehmen zugutekommt. Diese ernüchternde Erfahrung gehört auch zur Bilanz der zurückliegenden Jahre.

Dass sich der Normenkontrollrat als ‚Mitspieler‘ bei der regierungsinternen Gesetzesvorbereitung etabliert hat, hat sicher auch damit zu tun, dass er zwar kein Veto-Recht im Blick auf die anvisierte Kabinettsbefassung besitzt, dass der Rat aber mit Nachdruck darauf hinwirkt, dass den Prüfpunkten des Normenkontrollrat-Gesetzes Rechnung getragen wird. Normalerweise wird dies durch Kontakte zwischen Normenkontrollrat und Bundesministerien im Vorfeld der Kabinettsbefassung auf der Arbeitsebene sichergestellt. Die etwa 15 Mitglieder des Sekretariats des Normenkontrollrats habe sich im Laufe der Jahre den Ruf erworben, dass sie mit spürbarer Ausdauer und Beharrlichkeit ebenso wie mit fachlicher Kompetenz bei den Bundesressorts Informationen und Zahlen einfordern, damit die notwendige Folgekostentransparenz gewährleistet wird. Maßgeblichen Anteil an dem Aufbau dieses ‚Standings‘ hatten Alwin Henter, Dominik Böllhoff und Florian Spengler, die seit 2006 nacheinander das Sekretariat des Normenkontrollrats geleitet und geprägt haben.

Wenn die Einforderung von Daten und Informationen aus der Sicht des Normenkontrollrats nicht zum gewünschten Ergebnis führt, nimmt der zuständige Berichterstatter des Normenkontrollrats⁶⁵ Kontakt mit dem

65 Jedes Mitglied des Normenkontrollrats übernimmt diese Berichterstatter-Aufgabe für ein oder zwei Bundesministerien.

zuständigen (beamteten) Staatssekretär des federführenden Ressorts auf. In aller Regel gelingt es auf dieser Ebene, zu einem für Ressort und Normenkontrollrat akzeptablen Ergebnis zu kommen. Gelingt dies nicht, schaltet sich der Vorsitzende des Normenkontrollrates ein. Je nach Situation wird der jeweilige Bundesminister und/oder der zuständige Staatsminister im Bundeskanzleramt angesprochen. In besonders heiklen Fällen macht der Vorsitzende den Chef des Bundeskanzleramtes darauf aufmerksam, dass hier aus der Sicht des Normenkontrollrats eine oder mehrere noch offene Fragen einer Behandlung des Gesetzentwurfs im Bundeskabinett entgegenstehen. Das führt nicht immer zur umgehenden Klärung dieser Fragen noch vor der anstehenden Kabinettsitzung, zumindest aber zur Zusicherung des Ressorts, die fehlenden Angaben bis zu einem festen Termin, auf jeden Fall rechtzeitig zur Beratung des Regelungsentwurfs im zuständigen Ausschuss des Deutschen Bundestages nachzuliefern.

Diese Nachlieferung von Daten zu den jeweiligen Folgekosten war beispielsweise ein Dauerthema im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise 2015/2016, genauer bei den Asylpaketen I bis IV sowie weiterer Regelungen zur Beschleunigung von Asylverfahren. Angesichts der besonderen Eilbedürftigkeit und Notwendigkeit, auf die Krise und ihre Auswirkungen zügig zu reagieren, kritisierte der Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme zur Behandlung der Vorschläge im Bundeskabinett zwar die fehlenden Angaben zu den Kostenfolgen dieser Regelungsentwürfe, akzeptierte aber die Zusicherung des zuständigen Bundesinnenministeriums, die fehlenden Daten innerhalb eines halben Jahres nachzuliefern. Zwischen Juni und September 2016 wurde diese Zusage - nach mehreren ‚Erinnerungen‘ - eingelöst, gefolgt von der üblichen Qualitätskontrolle dieser Daten. Dabei zeigte sich nicht ganz überraschend, dass sich bereits innerhalb des halben Jahres zwischen Kabinettsbefassung und Daten-Nacherfassung im Gefolge erster praktischer Erfahrungen nicht unerhebliche Korrekturen der ersten überschlägigen Kostenschätzungen ergeben hatten.

Ausdauer und Beharrlichkeit können gelegentlich bei der Einforderung von Angaben zu Folgekosten auf besondere Proben gestellt werden. Das Mindestlohn-Gesetz von 2014 ist dafür ein gutes Beispiel. So betraf die kontroverse Diskussion zu diesem Gesetzgebungsvorhaben nicht nur die Kosten im Gefolge zu erwartender Lohnanhebungen, sondern auch die der sog. ‚Aufzeichnungspflichten‘; d.h. der mit diesem Gesetz geschaffenen neuen Verpflichtungen des Arbeitgebers, Beginn, Ende und Dauer der Arbeitszeit festzuhalten und diese für Kontrollen zwei Jahre lang verfügbar zu halten. Das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales sah sich seinerzeit nicht in der Lage einzuschätzen, welchen zusätzlichen Kosten aus diesen Verpflichtungen für die Unternehmen zu erwarten seien. Aber der

Normenkontrollrat hat nach der Verabschiedung des Mindestlohn-Gesetzes das zuständige Bundesministerium immer wieder daran erinnert, dass die entsprechenden Kostenquantifizierung noch ausstehe.

Angesichts dieser Passivität kam dem Normenkontrollrat die Regel zu Hilfe, dass das Statistische Bundesamt bei allen gesetzlichen Regelungen mit nennenswerten Kostenfolgen nach zwei Jahren eine sog. ‚Nachmessung‘ vornimmt, also prüft, ob und inwieweit sich die ex ante geschätzten Kosten nach Inkrafttreten in der Praxis bestätigt haben. In diesem Zusammenhang wurden von den Statistikern in Wiesbaden auch die Kosten ermittelt, die sich aus den Dokumentations- und Berichtspflichten der Unternehmen im Gefolge des Mindestlohn-Gesetzes ergaben. Die entsprechenden Zahlen lagen ab Sommer 2018 vor, wurden aber vom Ressort nicht zur Veröffentlichung freigegeben. Zu groß war wohl die Befürchtung, das Bekanntwerden von Zusatzkosten in einer solchen Größenordnung könne zu neuen grundsätzlichen Diskussionen über das Mindestlohn-Gesetz führen. Es bedurfte noch einer Reihe weiterer ‚Erinnerungen‘ des Normenkontrollrats, bis die Folgekosten der Aufzeichnungspflichten des Mindestlohn-Gesetzes schließlich im Frühsommer 2019 mit dem Jahresbericht der Bundesregierung zu Bürokratieabbau und Besserer Rechtsetzung öffentlich wurden – immerhin jährliche Kosten in Höhe von 236 Millionen Euro! In zeitlicher Hinsicht dürfte dies der bisher gravierendste Verstoß eines Bundesministeriums gegen die eindeutigen Vorschriften des Normenkontrollrat-Gesetzes gewesen sein. Es darf bezweifelt werden, ob ohne die Beharrlichkeit des Normenkontrollrats die Informationen zu den ‚Aufzeichnungspflichten‘ überhaupt jemals das Licht der Öffentlichkeit erblickt hätten.

Das Mindestlohn-Gesetz hatte noch ein weiteres Nachspiel. Nach seinem Inkrafttreten ging es sehr schnell um die Frage, ob die im Gesetz vorgesehenen Anpassungen des Mindestlohns in den Folgejahren bzw. die damit verbundenen Folgekosten für die Wirtschaft als Erfüllungsaufwand anzusehen seien. Wegen der zu erwartenden Größenordnungen dieser Kosten hätte dies ggf. einen erheblichen Einfluss auf die Gesamtentwicklung des Erfüllungsaufwands und auf die Handhabung der 2015 eingeführten ‚One-in-one-out‘-Regel gehabt. Anders als bei den ‚Aufzeichnungspflichten‘ kam es hier sehr schnell zu ernsthaften Gesprächen zwischen Normenkontrollrat und Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales bis hin zu Bundesminister Hubertus Heil. Weiterführend war dabei die Überlegung, dass das Mindestlohn-Gesetz keine politischen Festlegungen zur Höhe der jeweiligen Anpassung durch die Bundesregierung oder das Bundesministerium vorsah, sondern stattdessen eine unabhängige ‚Mindestlohnkommission‘, deren Empfehlungen sich nachlaufend an der Tarifentwicklung orientieren sollten. Der Umstand, dass die zusätzlichen Kosten im

Gefolge von Anpassungen des Mindestlohns nicht politischen Festlegungen, sondern letztlich der allgemeinen Tarifentwicklung – also Entscheidungen der Tarifpartner – folgen, erlaubte es, diese durchaus relevanten Kosten nicht dem Erfüllungsaufwand, sondern den ‚weiteren Kosten‘ zuzuordnen. Damit war eine Lösung gefunden, die anschließend in einem Briefwechsel zwischen Bundesminister Hubertus Heil und dem Vorsitzenden des Normenkontrollrats festgehalten wurde. Mein persönliches Fazit: Sind Gespräche ernst gemeint und ergebnisorientiert, lassen sich auch für schwierige Fragen Lösungen finden!

Schrittweise Etablierung und zunehmende Akzeptanz des Normenkontrollrats hatten noch eine weitere Wirkung: Der Handlungsspielraum des Normenkontrollrats vergrößerte sich, um das Grundanliegen der Besseren Rechtsetzung weiter voranzutreiben. Aus der Arbeit für eine bessere Transparenz gesetzlicher Folgekosten und ihrer Begrenzung ergab sich die Einsicht, dass dieses Ziel nur zu erreichen sei, wenn es mit dem Anliegen einer besseren Rechtsetzung zu einem Gesamtkonzept verbunden würde. Wer ex ante nach den Folgekosten gesetzlicher Regelungen fragt, stößt z.B. sehr schnell auf die Frage, in welcher Weise denn ex post danach gefragt wird, was aus diesen gesetzlichen Regelungen und den damit verbundenen Kostenschätzungen nach ihrem Inkrafttreten geworden ist. Denn nur wenn diese Frage beantwortet wird, können bei der nächsten Novellierung sinnvolle Veränderungen vorgenommen werden. Ex ante und ex post stehen so gesehen in einem nicht auflösbaren Zusammenhang.

Es ist bei Lichte besehen eigentlich mehr als erstaunlich, dass dieses Grundprinzip nicht schon früher zu entsprechenden Regelungen für die Gesetzgebung geführt hat – etwa in der Form: keine Gesetzesnovelle ohne vorangehende Ex post-Evaluierung der in Kraft befindlichen Regelung. Gleichwohl hat es immerhin bis 2013 gedauert, dass die Bundesregierung – genauer: der ‚Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung‘ – die Ex post-Evaluierung grundsätzlich verpflichtend vorgeschrieben hat. Noch einmal 6 Jahre wurden benötigt, um auch die Methodik für solche Ex post-Evaluierungen auf einen verbindlichen einheitlichen Mindeststandard zu bringen. Weitere Meilensteine für eine bessere Rechtsetzung waren die Einführung der ‚One-in-one-out‘-Regel und des EU ex ante-Verfahrens. Andere noch offene Punkte warten noch auf gute Lösungen, z.B. die Nutzen-Frage, d.h. wie wird bei der Gesetzesvorbereitung der Nutzen transparent gemacht und – soweit möglich – quantifiziert. Andere Länder wie z.B. Großbritannien machen schon viele Jahre vor, wie das praktisch funktionieren kann.

Zu dieser Entwicklung hin zu einer besseren Rechtsetzung konnte der Normenkontrollrat in den zurückliegenden Jahren relevante, anerkannte

Beiträge leisten. Seine Unabhängigkeit, seine Möglichkeit, außerhalb der Ministerialhierarchien aktiv zu werden, notfalls über Hierarchiestufen hinweg Anstöße zu geben und für das mutige Betreten von Neuland zu werben – all das hat mitgeholfen, eine Dynamik in Gang zu bringen, die sich in den etablierten Hierarchien von Ministerien eher selten entwickelt. Dabei hat sicher eine Rolle gespielt, dass der Normenkontrollrat – anders als andere unabhängige Kommissionen – durch seine kontinuierliche Einbindung in den Vorbereitungsprozess für neue gesetzliche Regelungen eine besondere Nähe zum Arbeitsalltag von Bundesministerien und Kanzleramt besitzt und diesen Arbeitsalltag an vielen Berührungspunkten immer wieder miterlebt. Beides hilft ihm, Vorschläge zu machen, die einerseits anspruchsvoll sind, die andererseits aber die realen Bedingungen des Regierungsgeschäfts, also das, was bei gutem Willen und mit einigen zusätzlichen Anstrengungen geht und was nicht geht, nicht aus dem Auge verlieren. Insofern macht die Verbindung einer unabhängigen Kommission mit der alltäglichen Regierungsarbeit nicht nur Sinn, sie schafft vielleicht erst die Bedingungen, die helfen, notwendige Veränderungen auf den Weg zu bringen.

Ein Instrument, das dem Normenkontrollrat bei diesen Vorstößen immer wieder geholfen hat, ist die Vergabe von Gutachten. Sie eröffnen die Möglichkeit, Themen zu platzieren, die aus seiner Sicht für die Weiterentwicklung der ‚Besseren Rechtsetzung‘ ebenso wie für die Modernisierung der Verwaltung – und beides hängt ja sehr eng miteinander zusammen – von Bedeutung sind. So war es 2013 z.B. eine Untersuchung zur „Ex post-Evaluation – Gute Praktiken und Erfahrungen in anderen Staaten“, mit der der Normenkontrollrat – 10 Monate nach dem Grundsatzbeschluss des Staatssekretärsausschusses – die Diskussion zu den Anforderungen an die praktische Durchführung einer systematischen Ex post-Evaluierung in Deutschland angestoßen hat – eine Initiative, die schließlich im Jahr 2019, nach vielen Diskussionen und Verzögerungen, zu weiterführenden Beschlüssen des zuständigen Staatssekretärsausschusses geführt hat.

In besonderer Weise gilt dies für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Hier hatte nicht zuletzt die Flüchtlingskrise 2015 offengelegt, dass die IT-Systeme von Polizei, Bund, Ländern und Gemeinden keine gemeinsamen Schnittstellen hatten – mit dem Ergebnis, dass Steuerung und Betreuung der Flüchtlingsströme über die föderalen Ebenen hinweg in Deutschland monatelang faktisch nicht möglich waren, zumindest nicht so, wie man das im viertgrößten Industrieland der Welt hätte erwarten dürfen. „E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg“ lautete folgerichtig der Titel des im gleichen Jahr in Auftrag gegebenen Gutachtens. Und um den Druck zur praktischen Umsetzung dieser Vorschläge zu erhöhen, folgte ein halbes Jahr später, Mitte 2016, die Konkretisierung: „E-Go-

vernment in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann - ein Arbeitsprogramm“. Diese Analysen und Empfehlungen unterstützten die anlaufende Digitalisierungsdiskussion und halfen mit, dass Mitte 2017, kurz vor Ende der Legislaturperiode, immerhin noch das Onlinezugangs-Gesetz (OZG)⁶⁶ verabschiedet werden konnte. Kurz nach der Bundestagswahl 2017 folgte das Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“, mit dessen Hilfe die Diskussion zum Registermodernisierungs-Gesetz – also zur praktischen Umsetzung des ‚Once only-Grundsatzes‘ - in Gang gesetzt wurde. Sie benötigte lange 3 ½ Jahre, bis dieser dritte gesetzliche ‚Digitalisierungsbaustein‘ - nach E-Government-Gesetz⁶⁷ und OZG - schließlich vom Parlament verabschiedet wurde. Seit 2013 hat der Normenkontrollrat insgesamt 11 Gutachten vergeben⁶⁸. Mit ihnen wurden ausdrücklich keine Forschungen oder akademische Ambitionen verfolgt, sondern sie waren dazu gedacht, wichtige offene Fragen mit Bezug zur Verbesserung von Gesetzgebungsverfahren sowie zur überfälligen Modernisierung der öffentlichen Verwaltung voranzubringen. Rückblickend kann ich feststellen, dass alle Untersuchungen relevante inhaltliche Orientierungspunkte in die politische und gesellschaftliche Debatte eingebracht und dazu beigetragen haben, den ‚Veränderungsdruck‘ im Regierungssystem zu erhöhen und notwendige Veränderungen nachhaltig zu beschleunigen.

Worauf kommt es an, wenn der Normenkontrollrat Initiativen ergreift, um in Einzelfällen den Regeln des Normenkontrollrat-Gesetzes Geltung zu verschaffen oder Verbesserungen in relevanten Verwaltungsverfahren durchzusetzen? Ganz einfach: auf die Qualität der ins Feld geführten Argumente! Gute Beispiele für dieses ‚lobbying by quality‘ waren die Erweiterung des Mandats 2010 von den gesetzlichen Informationspflichten zur Transparenz des Erfüllungsaufwands, d.h. der Folgekosten insgesamt; oder die Verpflichtung zur systematischen Ex post-Evaluierung 2013; oder die Einführung der One-in-one-out-Regel im Jahr 2015 – eine ganze Reihe ähnlicher Erfahrungen ließe sich hinzufügen. Immer präsentierte der Normenkontrollrat einen Vorschlag – entweder in Verbindung mit einem Gutachten oder mit eigenen Papieren - sorgfältig ausgearbeitet und mit Bezug auf praktische Erfahrungen, die anderenorts gemacht worden waren. Der nächste Schritt war, den für ‚Bessere Rechtsetzung‘ verantwortlichen Staatsminister im Bun-

66 Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (OZG) in: Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Artikel 9, BGBl I (2017), Seite 3138-3139.

67 BGBl I (2013), S. 2749-2760.

68 Siehe hierzu Anlage 5.

deskanzleramt zu überzeugen und ihn zu veranlassen, unsere Vorschläge auf die Tagesordnung des zuständigen Staatssekretärsausschusses zu setzen.

Dort war es – wie bereits dargestellt – meist nicht einfach, Mehrheiten für die Veränderung des Status Quo zu mobilisieren. Im Gegenteil. Abwehrreaktionen gegen jedweden Vorschlag, der mit Mehraufwand verbunden war, waren die Regel. Meist waren erhebliche Anstrengungen nötig, um in mehreren Sitzungen Schritt für Schritt Verständnis dafür zu wecken, dass es um wichtige, oft längst überfällige Verbesserungen ging, an denen bei objektiver Betrachtung kein Weg vorbeiführte. Die Ex post-Evaluierung war so ein Fall, bei dem der handfeste Mehr-Wert für einen sachkundigen und international bewanderten Beobachter nach wenigen Minuten klar erkennbar war, bei dem sich aber der Diskussionsprozess über Monate hinzog – mal im Staatssekretärsausschuss, mal auf der Arbeitsebene, mal in bilateralen Gesprächen, um festgefahrene Diskussionen wieder in Gang zu bringen. Schließlich konnten mehr und mehr Staatssekretäre überzeugt werden, dass das Ja zu einer systematischen Ex post-Evaluierung mehr als sinnvoll war und ist. Gleichwohl, das Thema war so heikel, dass im ersten Schritt im Januar 2013 nur ein Grundsatzbeschluss durchsetzbar war, die Konkretisierung für die praktische Umsetzung benötigte weitere 5 Jahre, bis sie mehrheitsfähig war. Diese Erfahrung hat mich an eine Bemerkung Helmut Kohls mir gegenüber am Ende der langwierigen Auseinandersetzung zur Stoltenbergschen Steuerreform in den 1980er Jahren erinnert: „Die Ziele, die man verfolgt, sind wichtig, aber manchmal ist die Beharrlichkeit, mit der man dies tut, noch wichtiger!“

Um bei ambitionierten Zielen zu überzeugen, kommt es nach meiner Erfahrung nicht nur auf die Qualität der Argumente, sondern ähnlich wesentlich darauf an, wer hinter diesen Überlegungen steht und wer sie in der Diskussion vertritt. Deswegen ist es von Bedeutung, wer im Normenkontrollrat sitzt und wie das dort versammelte Know-How und die damit verbundenen Erfahrungen eingesetzt werden. Geholfen hat uns regelmäßig die große Breite der beruflichen Erfahrungen, die die Mitglieder des Normenkontrollrats eingebracht und für unsere vielfältigen Initiativen zur Verfügung gestellt haben. Vom Oberkreisdirektor über die aktive Landrätin zur Oberbürgermeisterin, vom Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages und des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks über den Vorstandsvorsitzenden eines großen Unternehmens zur Professorin für Verwaltungswissenschaft bzw. Finanzwissenschaft, vom ehemaligen Mitglied des Deutschen Bundestags über die in Sachen Planungs- und Genehmigungsverfahren erfahrene Rechtsanwältin zum ehemaligen Gerichtspräsidenten und Staatssekretär – alle diese Erfahrungen wurden im

Normenkontrollrat gebündelt und für neue, innovative Vorschläge mobilisiert.

Die Überzeugungskraft der Vorschläge des Normenkontrollrats beruht nicht zuletzt darauf, dass wir immer einvernehmlich votiert haben. Im Normenkontrollrat ist in 15 Jahren keine einzige Entscheidung durch einen Mehrheitsbeschluss zustande gekommen. Stets wurden Sachfragen und Vorgehensweisen so eingehend diskutiert, bis am Ende eine einvernehmliche Auffassung stand – ohne dass es deswegen zu nennenswerten Verzögerungen gekommen wäre.⁶⁹ Dieser anhaltende gemeinsame Wille zur Geschlossenheit der Ratsmitglieder trotz durchaus unterschiedlicher persönlich-politischer Präferenzen hatte sich mit der Zeit in den Bundesministerien herumgesprochen und sicher nicht unwesentlich zum Erfolg der gemeinsamen Arbeit beigetragen.

Weitere wichtige Erfolgsfaktoren waren die anspruchsvollen Vorarbeiten des Sekretariats, die manchmal durchaus kontroversen, in jedem Fall aber weiterführenden Diskussionen im Normenkontrollrat und die engagierte Präsentation dieser Vorschläge gegenüber der Politik, wobei die zielführende Mischung aus taktischem Geschick und erkennbarer Entschlossenheit durchaus eine Rolle spielte. In jedem Fall wurden – um es mit dem Bild eines biblischen Gleichnisses zu sagen – die im Rat vorhandenen ‚Talente‘ nicht vergraben, sondern voll aktiviert und zum Einsatz gebracht. Das ‚Mehren‘ der Talente ist nicht nur in unseren Jahresberichten dokumentiert, es hat auch im Dezember 2017 zu unerwarteter, öffentlicher Anerkennung geführt: dem ‚Preis für Soziale Marktwirtschaft‘ der Konrad-Adenauer-Stiftung. Als jemanden, dessen Berufswegs eng mit dem Bundeswirtschaftsministerium verbunden war – dem Haus, das die ‚Soziale Marktwirtschaft‘ in praktische Politik zu übersetzen hatte – hat mich diese Anerkennung besonders gefreut!

Eine Hoffnung, die sich eigentlich von Anfang an mit dem Nationalen Normenkontrollrat verbunden hat, war das Aufgreifen des Gedankens von Kostentransparenz und Kostenbegrenzung durch die Bundesländer. Denn wenn es um Bürokratie und Folgekosten gesetzlicher Regelungen einschließlich ihrer Durchführung geht, spielen Länder und Kommunen mit ihrem dominierenden Anteil an Gesetzesdurchführung und Verwaltung eine zentrale Rolle in Deutschland. 15 Jahre nach Berufung des Nationalen

69 Diese konsequente Kombination von offener, sachbezogener Diskussionskultur sowie Einvernehmen und Geschlossenheit bei gleichzeitig zügiger, effektiver Beratung war eine ‚Philosophie‘, die ich zuvor als CEO des europäischen Eisenbahnverbandes in Brüssel mit über 100 ganz unterschiedlichen Mitgliedern aus 30 Ländern über 10 Jahre hinweg entwickelt und mit Erfolg praktiziert habe.

Normenkontrollrats sind von den 16 Bundesländern nur Baden-Württemberg und Sachsen diesem Beispiel gefolgt. In Nordrhein-Westfalen ist es bei einer nicht umgesetzten Ankündigung in der Koalitionsvereinbarung von 2017 geblieben, und in Thüringen gibt es seit Kurzem entsprechende Überlegungen, die sich aber noch nicht konkretisiert haben.

Warum ist das Mit-Tun der Bundesländer und der Kommunen (Kreise, Städte und Gemeinden) so wichtig? Einfach unter zwei Gesichtspunkten: Bürgern und Unternehmen ist es egal, wer sich bürokratische Regeln und unnötige Verwaltungsbelastungen ausgedacht hat. Beim End-Adressaten zählt allein, welche Belastungen von staatlicher Seite insgesamt bei ihm ankommen, nicht jedoch, wer auf staatlicher Seite für welchen Teil davon im Einzelnen verantwortlich ist. Deswegen ist es so wichtig, dass alle staatlichen Ebenen ihren Beitrag dazu leisten, also gleichgerichtete, energische Anstrengungen unternehmen, damit die Belastungen am Ende tatsächlich auf das unbedingt Notwendige beschränkt werden. Das ist heute in Deutschland eindeutig nicht der Fall. Der Bund hat erkennbare Fortschritte mit greifbaren Ergebnissen gemacht. Die Folgekosten sind transparent, und sie werden mit Hilfe der ‚One-in-one-out‘-Regel wirksam begrenzt. Bürokratienteilungs-Gesetze sorgen dafür, dass auch im Gesetzesbestand Einsparungen erreicht werden.

Die Länder hingegen – bis auf die 2 genannten Ausnahmen – sind unverändert weit davon entfernt, die Kostenfolgen ihrer Gesetze und Verwaltungsvorschriften zu kennen und transparent zu machen, ganz zu schweigen davon, diese Folgekosten aktiv zu begrenzen oder sogar zu reduzieren. Ich werde den Verdacht nicht los, dass Länder und Kommunen diese Kosten – ex ante wie ex post - vielleicht auch gar nicht so genau kennen wollen. Denn dies könnte zu Vergleichsanalysen führen, die möglicherweise zeigen, dass ein Bundesland seine Dienstleistungen kostengünstiger und/oder kundenfreundlicher anbietet als das Nachbarland. Dafür spricht auch, dass von der 2009 mit Art 91d ins Grundgesetz eingefügten Möglichkeit von Leistungsvergleichen zwischen den Verwaltungen der Länder bislang niemand Gebrauch gemacht hat. Es sieht so aus, als ob man diese Art von ‚Wettbewerbsdruck‘ dann doch lieber gar nicht erst entstehen lassen möchte.

Diese fehlende Kostentransparenz auf Länderebene ist auch deswegen ein Problem, weil der Bund auf diese Kostenermittlungen und -schätzungen angewiesen ist, wenn er bei der Vorbereitung von Bundesgesetzen den mit diesem Gesetzgebungsvorhaben verbundenen Erfüllungsaufwand – wie im Normenkontrollrat-Gesetz festgelegt – ermitteln will, zu dem eben auch die Kosten für den Gesetzesvollzug durch Länder und Kommunen gehören. Dafür haben Statistisches Bundesamt und Normenkontrollrat sehr praktikable Anleitungen zur Verfügung gestellt. Dennoch hält sich der Eifer von

Ländern und Kommunen bei dieser Kostenermittlung seit Jahren in engen Grenzen, obwohl er doch in ihrem ureigenen Interesse liegen sollte – seit langem bestehende Widersprüche im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, die niemanden zufrieden stellen können, Bund, Länder und Gemeinden am allerwenigsten.

Ähnliche Widersprüche bestehen auf europäischer Ebene. Auch wenn es bei der EU-Kommission ernsthafte Bemühungen um Kostentransparenz und Kostenbegrenzung hinsichtlich ihrer eigenen Gesetzesvorschläge gibt, so ist das entsprechende Interesse von Europäischem Parlament und Ministerrat weiterhin eher gering. Gibt es also am Ende eines Gesetzgebungsverfahrens – und das ist in Brüssel die Regel – einen Kompromiss zwischen Ministerrat, Europäischem Parlament und EU-Kommission, der sich in der Regel ein gutes Stück von dem ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission entfernt hat, dann weiß niemand, welche Kostenbelastungen für Bürger, Unternehmen und Verwaltungen damit ausgelöst werden. Bei EU-Richtlinien wird dies wenigstens im Nachhinein bei der Umsetzung in nationales Recht durch Bundesregierung und Bundestag festgestellt. Im Fall von EU-Verordnungen, die in allen Mitgliedstaaten als unmittelbar geltendes Recht wirksam werden, bleibt die Politik bislang die Antwort auf die Frage nach den Auswirkungen auf Bürger, Unternehmen und Verwaltungen schuldig.

Es gibt also – trotz aller Fortschritte – noch sehr viel zu tun, damit es nicht nur in Sonntagsreden, sondern auch von Montag bis Freitag tatsächlich zu gleichgerichteten, konsequenten Anstrengungen zur Begrenzung der Belastungen für die jeweils Betroffenen kommt – und zwar überall, von der europäischen über die nationale (Bund) bis hin zur regionalen (Länder) und kommunalen Ebene. Dies im Auge zu behalten und immer wieder neu auf Verbesserungen zu drängen, hat aus der Sicht der Betroffenen und auch aus der Sicht des Normenkontrollrats viel mit der Glaubwürdigkeit von Staat und Politik zu tun.