

Instrumente der Qualitätssicherung Guter Rechtsetzung

Brücken zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Gisela Meister-Scheufelen¹

I. Einführung

Zu den wesentlichen Qualitätssicherungsinstrumenten Guter Rechtsetzung im Rahmen der Präventivkontrolle zählen Normenkontrollräte, Clearingstellen und Normenprüfungsausschüsse. Sie prüfen die inhaltliche und formale Qualität von Regelungsentwürfen auf der Basis von Bundes- bzw. Landesgesetzen oder Verwaltungsvorschriften². Normenprüfungsausschüsse gibt es im Bund und den 16 Ländern, Normenkontrollräte derzeit lediglich im Bund und in vier Ländern. Zwei weitere Länder haben Clearingstellen bei Industrie- und Handelskammern eingerichtet, die in Rechtsetzungsverfahren eine mittelstandsrelevante Gesetzesfolgenabschätzung durchführen.

Die Aufgaben, Kompetenzen und organisatorische Anbindung der Normenkontrollräte unterscheiden sich teilweise erheblich, während sie bei den Clearingstellen und Normenprüfungsausschüssen ähnlich sind.

II. Normenkontrollräte

Im Gegensatz zur verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle haben Normenkontrollräte und Clearingstellen eine Exekutivfunktion. Sie prüfen im Auftrag der Regierung entstehendes Recht und erarbeiten Entbürokratisierungsvorschläge, die geltendes Recht sowie den Verwal-

1 Die Autorin war Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

2 Im Bund ist dies die GGO – Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Jedes Bundesland hat eine eigene Verwaltungsvorschrift, so z.B. Baden-Württemberg die **VwV Regelungen – Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen**, Bayern die Organisationsrichtlinien (OR) – Richtlinien für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben sowie für die Rechtsetzung im Freistaat Bayern

tungsvollzug betreffen. Wesentliche Kennzeichen der Normenkontrollräte sind:

- **Sowohl ex ante- als auch ex post-Aufgaben**, d.h. Qualitätskontrolle im Rechtsetzungsverfahren und Erarbeitung von Vorschlägen, mithilfe welcher Maßnahmen der Deregulierung, Verwaltungsmodernisierung sowie -digitalisierung Bürokratie abgebaut werden kann;
- **Unabhängigkeit**, d.h. ob die Amtszeit zeitversetzt zur Legislaturperiode ist, die Ratsmitgliedschaft mit einem zeitgleichen Mandat bzw. einer Beschäftigung in einer Bundes- oder Landesbehörde inkompatibel ist und ob der Rat die Ergebnisse seiner Gutachten veröffentlichen darf;
- **Gesetzliche Verankerung** des Normenkontrollrats oder lediglich auf einer Verwaltungsvorschrift basierend.

1. Nationaler Normenkontrollrat

Im Bund gibt es seit 2006 einen Normenkontrollrat der Bundesregierung. Von 2006 bis 2021 war er beim Bundeskanzleramt angesiedelt, 2021 wurde er beim Bundesjustizministerium eingerichtet. Er hat die Aufgabe, die Bundesministerien bei der Berechnung der Folgekosten (Erfüllungsaufwand) neuer Normen zu unterstützen, die Qualität der Normen zu prüfen und einen Digitalcheck durchzuführen (ex ante). Ferner erarbeitet er Vorschläge, inwieweit bei geltendem Recht sowie bei der Verwaltung Bürokratie abgebaut werden kann (ex Post). Er besteht aus 10 Rats-Mitgliedern, die auf fünf Jahre zeitversetzt zur Legislaturperiode ernannt werden und während ihrer Mitgliedschaft keiner Gesetzgebungskörperschaft oder Bundes- sowie Landesbehörde angehören dürfen. Der Rat ist nicht nur in seiner fachlichen Arbeit unabhängig, sondern kann seine Vorschläge auch veröffentlichen. Er kann Gutachten in Auftrag geben, Anhörungen durchführen und der Bundesregierung Sonderberichte vorlegen. Einer der zahlreichen Empfehlungsbereichte betrifft die Registermodernisierung, die Voraussetzung für eine wirksame Verwaltungsdigitalisierung ist.³

³ Nationaler Normenkontrollrat, Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen.

Normenkontrollräte und Clearingstellen im Bund und den Ländern



Abbildung: Normenkontrollräte und Clearingstellen in Bund und Ländern

2. Normenkontrollräte der Länder

Der Freistaat Sachsen hat 2016 den ersten Normenkontrollrat auf Landesebene eingerichtet. Er ist beim sächsischen Staatsministerium der Justiz, Demokratie, Europa und Gleichstellung angesiedelt. Zunächst hatte sich seine Aufgabe auf die ex ante-Aufgabe beschränkt, die Berechnung des Erfüllungsaufwands von Gesetzesentwürfen und Entwürfen von Kabinettsverordnungen zu prüfen. 2021 wurde der Aufgabenbereich um die Aufgaben erweitert, auch Ressortverordnungen im Rechtsetzungsverfahren zu prüfen und ex post – Vorschläge zum Abbau von Bürokratie bei geltendem Recht (ex post) zu erarbeiten und der Regierung zu empfehlen.

Der Rat besteht aus sechs Mitgliedern, die zeitversetzt zur Legislaturperiode auf drei Jahre ernannt werden. Sie haben kein politisches Mandat inne und sind nicht bei einer Behörde beschäftigt. Die Ergebnisse der Gutachten, die er in Auftrag gibt, und die Empfehlungen, die er fachlich unabhängig erarbeitet, darf er nicht veröffentlichen. Seine Sonderberichte sowie die jährlichen Tätigkeitsberichte leitet die Staatsregierung dem Landtag als Unterrichtung zu.⁴ In den jährlichen Tätigkeitsberichten führt er die Empfehlungen seiner Gutachten auf.

⁴ § 6 Abs. 3 des Gesetzes zur Einsetzung eines Sächsischen Normenkontrollrats.

Der sächsische Normenkontrollrat arbeitet auf der Grundlage eines Gesetzes. Seine Existenz sowie seine Rechte, Pflichten, seine Aufgabe und Ausgestaltung werden damit vom Parlament entschieden und öffentlich debattiert. Sachsen ist das einzige Land, das diese Entscheidung – ebenso wie der Bund – auf eine sichere und nachhaltige Grundlage gestellt hat.

Baden-Württemberg verfügt seit 1. Januar 2018 über einen Normenkontrollrat, der bei der Staatskanzlei angesiedelt ist. Er wurde nach dem Vorbild des Bundes eingerichtet, hat also sowohl ex ante als auch ex post-Aufgaben. Der Prüfumfang im Rechtsetzungsverfahren (ex ante) umfasst sowohl Gesetzesentwürfe als auch Verordnungen und Verwaltungsvorschriften. In der Zeit von 2018 bis 2022 hat der Rat zu rund 600 Entwürfen Stellung genommen. In dieser Zeit hat er für die Landesregierung 10 Empfehlungsberichte mit 160 konkreten Vorschlägen zur Entbürokratisierung erarbeitet. Darunter Vorschläge zur Entlastung von Vereinen und dem Bäckerhandwerk sowie zur Senkung von Baukosten durch eine Optimierung des Brandschutzes.

Der Rat besteht aus sechs Mitgliedern, die zeitversetzt zur Legislaturperiode auf fünf Jahre ernannt werden. Sie haben kein politisches Mandat inne und sind nicht bei einer Behörde beschäftigt. Die Ergebnisse der Gutachten, die er in Auftrag gibt, sowie die Empfehlungen, die er fachlich unabhängig erarbeitet, kann er veröffentlichen.

Der Rat arbeitet auf der Grundlage einer Verwaltungsvorschrift. Mit Ablauf der ersten Amtszeit des Normenkontrollrats am 31. Dezember 2022 hat die Landesregierung mitgeteilt, dass sie das Gremium neu strukturieren will. Bei Redaktionsschluss stand noch nicht fest, welche Auswirkungen die Neustrukturierung auf den Aufgabenbereich bzw. die Unabhängigkeit des Rats hat.

Der Freistaat Bayern hat zum 1. Juni 2022 einen Normenkontrollrat eingerichtet, der bei der Staatskanzlei angesiedelt ist. Seine Aufgaben beschränken sich auf ex post-Themen, d.h. er kann der Regierung Vorschläge zur Deregulierung, zum Abbau von staatlicher Förderung, zur Verschlan-
kung der Verwaltung, zum Normenvollzug und zur Digitalisierung machen.

Er hat vier Mitglieder, deren Ernennung an die Legislaturperiode, gekoppelt ist, also nach der Wahl am 8. Oktober 2023 enden wird. Zwei der Mitglieder, darunter der Vorsitzende, gehören dem Bayerischen Landtag an. Der Normenkontrollrat „tritt nicht nach außen auf“. Seine Empfehlungen, die er fachlich unabhängig erarbeitet, werden nicht veröffentlicht.

Der Rat arbeitet auf der Grundlage einer Verwaltungsvorschrift.

Thüringen verfügt seit 2. Dezember 2022 über einen Normenkontrollrat, der bei der Staatskanzlei angesiedelt ist. Er hat sowohl ex ante als auch ex post-Aufgaben. Der Prüfumfang im Rechtsetzungsverfahren (ex ante) umfasst sowohl Gesetzesentwürfe als auch Verordnungen und Verwaltungsvorschriften. Der ex post Bereich umfasst sowohl die Deregulierung als auch Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung und der Beschleunigung von Verwaltungsverfahren.

Er besteht aus sieben Mitgliedern, die auf vier Jahre zeitversetzt zur Legislaturperiode ernannt wurden. Die Ergebnisse der Gutachten, die er in Auftrag gibt, und die Empfehlungen, die er fachlich unabhängig erarbeitet, darf er nicht veröffentlichen.

Der Rat arbeitet auf der Grundlage einer Verwaltungsvorschrift.

III. Clearingstellen der Länder

Clearingstelle des Landes NRW bei der IHK NRW

Die Clearingstelle wurde 2013 bei der IHK NRW, also außerhalb der Landesverwaltung, eingerichtet. Sie überprüft geplante und bestehende mittelstandsrelevante Gesetze und Verordnungen sowie sonstige Vorhaben und Maßnahmen der Landesregierung NRW auf ihre Verträglichkeit für mittelständische Unternehmen (ex ante). Ziel dieser Prüfung ist, Belastungen für diese Unternehmen zu identifizieren und mittelstandsfreundlichere Regelungen zu finden. Ihre Stellungnahmen dienen der Beratung der Landesregierung NRW und des Landtags im Gesetzgebungsverfahren. Sie wird von einem **Mittelstandsbeirat** begleitet, der den Ablauf und die Wirksamkeit von Clearingverfahren begleitet und bewertet sowie relevante mittelstandspolitische Themen aufgreift. Seine Mitglieder werden von der Landesregierung für die Dauer einer Wahlperiode ernannt.

Die Clearingstelle besteht aus vier hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und -mitarbeitern der IHK NRW.

Die Clearingstelle arbeitet auf gesetzlicher Grundlage (§§ 6,7 Mittelförderungsgesetz Nordrhein-Westfalen) und wird vom Land mitfinanziert.

Clearingstelle des Landes Niedersachsen

Die Clearingstelle wurde 2020 bei der IHK Niedersachsen nach dem Vorbild von Nordrhein-Westfalen eingerichtet. Ihre Aufgabe beschränkt sich im Wesentlichen auf **ex ante-Stellungnahmen** zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen. Die Clearingstelle wird von Ressorts beauftragt, eine Stellungnahme abzugeben, wenn Entwürfe eine „erhebliche“ Mittelstandsrelevanz haben. Ferner kann sie Ressorts beraten, wenn es um sonstige rechtliche Fragestellungen mit erheblicher Mittelstandsrelevanz geht. Sie wird von einem **Mittelstandsbeirat** begleitet, dem Vertreter des Wirtschaftsministeriums, der Kammern, Wirtschaftsverbände und kommunalen Spitzenverbände angehören. Der Mittelstandsbeirat arbeitet auf der Basis eines Vertrages, der auch die Einrichtung der Clearingstelle regelt.

Die Stellungnahme der Clearingstelle ist in der Kabinettsvorlage darzustellen, Abweichungen von der Empfehlung und die Gründe für die Abweichung sind vom Ressort in der Kabinettsvorlage zu vermerken. Im Berichtsjahr 2021/2022 wurden 14 Stellungnahmen erarbeitet.

Sie besteht aus zwei Mitarbeitenden, geplant sind drei Mitarbeitende.

Die Clearingstelle arbeitet auf der Grundlage einer **Verwaltungsvorschrift**⁵ und wird vom Land finanziell als Projekt gefördert.

Die Normenkontrollräte und Clearingstellen im Vergleich

Merkmale der Institution	Nat. NKR	NKR BW ⁶	NKR Sachsen	NKR Thüringen	NKR Bayern	Clearingstelle NRW	Clearingstelle Niedersachsen
Ist bei der Staatskanzlei angesiedelt		x		x	x		
Ist beim Justizministerium angesiedelt	x		x				
Ist außerhalb der Landesverwaltung bei der IHK eingerichtet und wird von einem Mittelstandsbeirat begleitet						x	x

⁵ § 31a GGO Niedersachsen.

⁶ Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg soll im ersten Quartal 2023 neu strukturiert werden.

Merkmale der Institution	Nat. NKR	NKR BW	NKR Sach- sen	NKR Thü- ringen	NKR Bayern	Clea- ring- stelle NRW	Clearing- stelle Nie- dersach- sen
Die Rats-Mitglieder werden zeitversetzt zur Legislaturperiode ernannt	x	x	x	x			
Prüft die Qualität und Bürokratievermeidung im Rechtsetzungsverfahren, grundsätzlich ohne Themenbegrenzung	x	x	x	x			
Prüft die Qualität und Bürokratievermeidung im Rechtsetzungsverfahren bei wesentlicher/erheblicher Mittelstandsrelevanz						x	x
Prüft den Erfüllungsaufwand	x	bis März 2022	x				
Die Stellungnahmen werden dem Gesetzesentwurf beigelegt	x	x	x	x		x	x
Erarbeitet Vorschläge zur Entbürokratisierung bei geltendem Recht und im Verwaltungsvollzug	x	x	x	x	x		
Die Stellungnahmen werden fachlich unabhängig erarbeitet	x	x	x	x	x	x	x
Empfehlungsberichte werden vom Rat veröffentlicht	x	x				⁻⁷	-
Arbeitet auf der Grundlage eines Gesetzes	x		x			x	

IV. Normenprüfungsausschüsse

Beim Bund sowie in jedem Land ist ein Normenprüfungsausschuss eingerichtet, der aus Beschäftigten des Justizministeriums, teilweise zusätzlich aus Beschäftigten des Innenministeriums besteht und ressortübergreifend tätig ist. Er prüft bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen die Einhaltung der Rechtsförmlichkeit (Legistik). Es geht dabei um die Regelungssysteme-

7 Die beiden Clearingstellen erstellen keine Empfehlungsberichte.

matik (z.B. den Aufbau von Vorschriften, die Zitierweise, Überschriften, Eingangsformel) und die Regelungsform. Zur Normenprüfung gehört auch die sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit von Recht.

Die Anforderungen an die Übersichtlichkeit, Handhabbarkeit und Verständlichkeit von Recht sind nicht gestiegen, die Qualität der Gesetze ist eher schlechter geworden. Dies gilt insbesondere für die Verständlichkeit, obwohl bereits seit 1966 beim Deutschen Bundestag ein Redaktionsstab⁸ zur Verfügung steht und 2009 beim Bundesjustizministerium eine Gesetzesredaktion⁹ eingerichtet worden ist. In den Ländern haben die Normprüfungsausschüsse in der Regel so viel mit der Gesetzessystematik zu tun, dass oft kaum Zeit bleibt, sich noch um die Verständlichkeit der Normentwürfe zu kümmern. Hinzu kommt, dass in der Regel Juristen juristische Ausdrucksweisen prüfen. Besser wäre es, in Praxistests Regelungsentwürfe diejenigen lesen zu lassen, die die Normen später anwenden sollen. Bund und Länder beginnen erst in diesen Jahren – und auch nur sehr zögerlich – mit Praxischecks, während die USA und Großbritannien¹⁰ auf eine lange Tradition zurückblicken können.

V. Qualitätsmerkmale Guten Rechts

Der Nationale Normenkontrollrat sowie die Normenkontrollräte von Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen sowie die beiden Clearingstellen im Rahmen des Mittelstandsbezugs prüfen die Qualität neuer Regelungen und können dazu eine Stellungnahme abgeben. Woran gute Qualität eines Gesetzes erkennbar ist, wird von der Wissenschaft nicht einheitlich beantwortet. Zum Kernbereich gehört:¹¹

- Die Norm sollte verständlich sein;
- Vorgaben sollten für diejenigen, die sie einhalten sollen, belastungsarm sein;

8 § 42 Abs. 5 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien.

9 https://www.bmj.de/DE/Themen/Rechtssetzung/Buerokratieabbau/Gesetzredaktion/Sprachberatung_node.html (Abruf am 05.02.2023).

10 Zum britischen Policy Lab: <https://www.centreforpublicimpact.org/insights/welcome-public-impact-lab> (Abruf am 05.02.2023).

11 Hensel/Bizer S. 17ff; Haug/Meister-Scheufelen, Rn. 1 ff; Bundesministerium des Innern, Arbeitshilfen; Müller/Uhlmann, S. 49 ff, Mödinger, S. 27 ff.

- Der Gesetzgeber sollte sich mit den möglichen Folgen für die Normadressaten befassen, d.h. insbesondere die Kosten für die Unternehmen, die Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung abschätzen;
- Wenn die Anwendung der Vorgaben für Normadressaten aufwendig sein könnte, sollte das Gesetz zunächst einem Praxischeck bei denjenigen unterzogen werden, die das Gesetz anwenden sollen;
- Sowohl die geplante Rechtsnorm selbst als auch die Prozesse ihrer Umsetzung müssen digitaltauglich sein. Dies bedeutet insbesondere, dass auf Schrifterfordernisse verzichtet wird und die Voraussetzungen für Once Only-Lösungen¹² geschaffen werden;
- Wenn das Gesetz befristet werden kann, sollte es befristet werden;
- Ggf. sollte im Gesetz die Evaluierung vorgeschrieben werden, um sicherzustellen, dass nach einiger Zeit die Wirksamkeit des Gesetzes überprüft wird. Zu diesem Zweck muss das Gesetzesziel so konkret wie möglich beschrieben sein.

Es zeigt sich, dass neues Recht auf Bundes- und Landesebene vor allem folgende Qualitätsmängel aufweisen: Sie sind häufig nicht verständlich, nicht praktikabel, nicht digitalisierungstauglich undbürden den Normadressaten zu viel unnötige bürokratische Lasten, wie Dokumentationspflichten, auf.

VI. Beschreibung unnötiger Bürokratie

Über die Frage, worin sich gute Qualität von Recht auszeichnet, kann man schnell Einigung erzielen, solange es nicht konkret wird. Deshalb soll dies am Beispiel des Merkmals, Regelungen für die Normadressaten möglichst belastungsarm auszugestalten, also unnötige Bürokratie zu vermeiden, etwas genauer betrachtet werden.

Bürokratie ist ein Begriff, der insbesondere von Max Weber zu Beginn des 20. Jahrhunderts entwickelt wurde, um ein Organisationssystem als Gegensatz zu staatlicher Willkür zu beschreiben.¹³ Danach versteht man unter Bürokratie: Regelgebundenes neutrales Verwaltungshandeln im Rahmen festgelegter Kompetenzen innerhalb einer festen Hierarchie, bei dem Amt und Person getrennt sind und Vorgänge verschriftlicht werden.

12 „Once Only“ bedeutet, dass Daten nur einmal einer Behörde abgegeben werden und bei erneuter behördlicher Anforderung diese mit Einwilligung des Dateninhabers von der Behörde abgerufen werden.

13 Weber, S. 650.

Das Organisationssystem der Bürokratie, d.h. dass Verwaltungshandeln, also die Ausübung staatlicher Macht, nur auf der Grundlage von Gesetz und Ordnung ausgeübt werden darf, ist Kernbestandteil eines demokratischen Rechtsstaats; ebenso das Grundprinzip, dass alle vor dem Gesetz gleich sind.¹⁴

Unnötige Bürokratie liegt vor, wenn Vorgaben bei denjenigen, die sie anwenden sollen, einen Aufwand auslösen, der vermieden werden kann, ohne das politische Ziel, das mit der Regelung verfolgt wird, zu gefährden. Dies ist z.B. der Fall, wenn vom Normadressaten sog. Erfüllungsnachweise verlangt werden, d.h. Nachweise, dass sie sich an das Gesetz gehalten haben. Der Grund für Dokumentationspflichten dieser Art besteht darin, dass die Verwaltung häufig selbst nicht mehr in der Lage ist, die Einhaltung von Gesetzen zu kontrollieren und das Kontrollprotokoll dem Normadressaten aufbürdet. Das politische Ziel, z.B. beim Bau eines Gebäudes eine Photovoltaikanlage anzubringen, würde ohne diesen Erfüllungsnachweis nicht gefährdet. Damit der Staat seiner Kontrollpflicht nachkommt, würden Stichprobenkontrollen ausreichen. In diese Kategorie fällt beispielsweise auch die Arbeitszeitdokumentation nach dem Mindestlohngesetz, wenn die Arbeitszeit von Geringfügig Beschäftigten bereits im Arbeitsvertrag festgelegt ist oder im Dienstplan steht.

Noch klarer wird, dass es sich um unnötige Bürokratie handelt, wenn das Kosten-Nutzen-Verhältnis betrachtet werden kann. Dies ist der Fall, wenn es um eine Zahlungspflicht des Normadressaten gegenüber dem Staat geht und der Verwaltungsvollzug beim Staat korrespondierende Kosten auslöst. Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens bei der Einkommenssteuer wurde 2017 die bislang geltende Belegvorlagepflicht bis auf wenige Ausnahmen in eine Belegvorhaltepflcht geändert. Dies bedeutet, dass Steuerzahler mit der Steuererklärung des Jahres 2017 dem Finanzamt grundsätzlich nur noch dann Belege vorlegen müssen, wenn das Finanzamt dazu auffordert. Österreich hatte schon etliche Jahre zuvor festgestellt, dass die Kosten der Steuerverwaltung, die durch die Prüfung der Belege anfallen, höher sind als der Steuerausfall aufgrund von unkorrekten Angaben in der Steuererklärung.

14 Siehe auch Meister-Scheufelen, S. 232.

VII. Ursachen unnötiger Bürokratie

Bei der Ausgestaltung von Instrumenten der Qualitätssicherung Guter Rechtsetzung und deren Bewertung lohnt ein Blick auf die Ursachen unnötiger Bürokratie und Qualitätsmängeln von Recht. Obwohl die Politik in Bund und Ländern bei vielen Gelegenheiten erklärt, unnötige Bürokratie abbauen zu wollen, sind die Fortschritte mager. Erhebungen zur „gefühlten“ Bürokratie zeigen, dass von mittelständischen Betrieben, insbesondere dem Handwerk, sogar eine Zunahme an Bürokratie wahrgenommen wird.¹⁵

1. Ein wesentlicher Grund für unnötige Bürokratie besteht in einem gewachsenen **Misstrauen des Staates** gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Ein Staat, der seinen Bürgern misstraut, darf nicht erwarten, dass die Bürger ihm vertrauen.
2. Viele Gesetze zeichnen sich durch **fehlende Praxisnähe** des Gesetzgebers aus. Sie erweisen sich als praxisuntauglich, wie die Grundsteuererklärung fristgerecht abgeben zu können oder führen zu einer unerwartet hohen Belastung der Normadressaten, wie die Arbeitszeitdokumentation nach dem Mindestlohngesetz.
3. Zur fehlenden Praxisnähe kommt die fehlende Bereitschaft der Rechtsetzer, Normadressaten in den Entstehungsprozessen für neue Vorgaben einzubinden. Die **Ablehnung von Praxischecks** beruht in der Regel darauf, dass die Regierung befürchtet, die Durchsetzung ihres Gesetzesentwurfs würde dadurch zusätzlich erschwert. Sie nimmt eher in Kauf, dass das Gesetz auf große Kritik stößt und nachgebessert werden muss.
4. Gesetze sind häufig kompliziert und für Normadressaten **schwer verständlich**. Dies liegt z.T. an der hohen Komplexität der zu regelnden Sachverhalte, aber auch am sog. Amtsdeutsch. Die Juristensprache zwingt weder dazu, Sätze mit Substantiva zu füllen noch zu verschachteln. Rechtsklarheit kann auch erreicht werden, wenn jeder Satz nur eine Aussage enthält. Die Gründe dafür, dass die Rechts- und Behörden-sprache oft unverständlich ist, liegt an einem tradierten Sprachgebrauch der Rechtsetzer und Behörden und an der Ausbildung von Juristinnen und Juristen sowie Verwaltungsfachleuten, die sich zu wenig an den

¹⁵ Der folgende Inhalt entspricht im Wesentlichen dem Positionspapier des Normenkontrollrats Baden-Württemberg vom 26. März 2021; [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/_normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte_und_Positionspapiere/Positionspapier-Ursachen-uebermaessiger-Buerokratie.pdf](https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/_normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte_und_Positionspapiere/Positionspapier-Ursachen-uebermaessiger-Buerokratie.pdf) (Abruf 07.02.2023).

Bedürfnissen von Normadressaten orientiert. Hinzu kommt, dass das Amtsdeutsch unreflektiert fortgeschrieben wird.

5. Der Wunsch nach **Einzelfallgerechtigkeit** veranlasst den Gesetzgeber, der Verwaltung eine unverhältnismäßig hohe Kontrolldichte vorzugeben.
6. Der **Perfektionsdrang** führt dazu, dass Sachverhalte zu detailliert geregelt werden. Die Tatsache, dass es inzwischen zu viel Vorschriften, zudem mit einer zu hohen Regelungstiefe gibt, verunsichert selbst die Verwaltung. Aus dieser Unsicherheit erwächst ein ausgeprägtes Sicherheitsdenken, das für sich genommen zu einer Bürokratie führt, die aus der Sicht der Wirtschaft und der Bürgerinnen und Bürger unnötig erscheint. Ein Beispiel dafür ist die Inflationierung an Gutachten, die von Baurechtsbehörden angefordert werden.
7. Da die Verwaltung seit Jahren personell nicht mehr in der Lage ist, ihren Vollzugs- und Kontrollpflichten nachzukommen, **wälzt sie immer mehr staatliche Aufgaben auf die Wirtschaft ab** (Abführen der Lohnsteuer, Erfüllungsnachweise, Dokumentationspflichten u.a.).
8. Ein Grund für unnötige Bürokratie ist die **unzureichende Digitalisierung** der Verwaltung. Ein Vergleich der Umsetzung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten zeigt, dass die Anwendung für Normadressaten in anderen Staaten, wie z.B. Österreich, deutlich einfacher und damit kostengünstiger ist¹⁶, weil die Digitalisierung und insbesondere Once Only-Angebote¹⁷ weiter fortgeschritten sind.
9. Wenn sich Unfälle oder Katastrophen ereignen, neigt der Gesetzgeber zur **Symbolpolitik**, indem er mit einer Verschärfung gesetzlicher Vorgaben reagiert, um zu demonstrieren, dass künftig ein solcher Unfall oder eine solche Katastrophe vermieden würde.

16 Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study Vol. 1: Regulatory and financial burdens arising from the AI Certificate, Stiftung Familienunternehmen 2022 https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Buerokratiekosten_Zusammenfassung_AI-Bescheinigung.pdf (Abruf 27.01.2023).

17 Siehe Fn. 12.

VIII. Wirksamkeit der Instrumente zur Qualitätssicherung Guter Rechtsetzung

Politische Priorisierung des Bürokratieabbaus

Die Wirksamkeit eines Instrumentariums zur Qualitätssicherung von Recht wie Normenkontrollräte oder Clearingstellen hängt zunächst einmal von der **Bereitschaft der jeweiligen Regierung** ab, auf unnötige Bürokratie bei neuen Regelungen zu verzichten, Qualitätskriterien einzuhalten (z.B. Digitaltauglichkeit) und bestmöglich Bürokratie bei geltendem Recht abzubauen. Wenn diese Bereitschaft nicht und nur vordergründig besteht, ist die Ausgestaltung des Instrumentariums unerheblich. Dann wird sich die Situation nicht verbessern. Sichtbares Zeichen, ob der Wille zum Bürokratieabbau besteht, ist, wenn die Regierung ein konkretes Abbauziel oder zumindest eine „One in one out“-Regel beschließt. 2006 hat die Bundesregierung beschlossen, 25 % der Bürokratiekosten der Wirtschaft abzubauen und dieses Ziel 2011 erreicht. 2015 hat sie eine „One in One out“-Regel beschlossen, die abgesehen von den hohen Bürokratiekosten des Mindestlohngesetzes, ebenfalls eingehalten werden konnte. Baden-Württemberg hat als bislang erstes und einziges Land im Koalitionsvertrag 2021 ein Bürokratieabbauziel von 200 bis 500 Mio. Euro beschlossen¹⁸, dies aber (noch) nicht in Regierungshandeln überführt.

Qualifikation der Gremienmitglieder und die Veröffentlichung der ex ante Stellungnahmen

Wenn die Regierung ernsthaft und nachhaltig Bürokratievermeidung und -abbau betreiben will, kann ein solches Instrumentarium sehr hilfreich sein. Der Vorteil besteht darin, dass **externer Sachverstand** fachlich unabhängig in den Entscheidungsprozess zur Entbürokratisierung einfließt. Die Ernsthaftigkeit ist daran zu erkennen, ob Gremienmitglieder über eine entsprechende Qualifikation verfügen und die Stellungnahme in die jeweiligen Kabinettsunterlagen sowie den Gesetzesentwurf, der dem Parlament zugeleitet wird, aufgenommen wird.

18 Koalitionsvertrag Jetzt für Morgen, Der Erneuerungsvertrag Für Baden-Württemberg, Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg CDU Baden-Württemberg 2021, S. 20, https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf (Abruf am 05.02.2023).

Mitwirkung im Rechtsetzungsverfahren

Mit Ausnahme des Normenkontrollrats Bayern haben die Normenkontrollräte sowie die zwei Clearingstellen die Aufgabe, die Regierung **im Rechtsetzungsverfahren**, also bei der Entstehung neuer Vorschriften, darin zu unterstützen, dass unnötige Bürokratie vermieden wird. Qualität, die es zu sichern gilt, betrifft vor allem das Recht im Entstehungsprozess. Es ist unvergleichbar leichter, Qualitätsmängel im Entstehungsprozess zu vermeiden als nachträglich zu beseitigen. Die Wirksamkeit dieser Qualitätskontrolle hängt davon ab, **dass Ministerien verpflichtet sind, Regelungsentwürfe dem Kontrollinstrument vorzulegen** und dies nicht dem Ministerium freigestellt ist. Soweit erkennbar, ist dies bei den Räten und den beiden Clearingstellen der Fall, allerdings **unterscheidet sich der Prüfungsumfang**. In Baden-Württemberg müssen dem Rat sämtlich Entwürfe der Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften vorgelegt werden, dem Nationalen Normenkontrollrat außer Gesetzesentwürfen auch diesen nachfolgenden nachrangigen Verordnungen und Verwaltungsvorschriften. Den Normenkontrollräten von Sachsen und Thüringen sowie den Clearingstellen sind lediglich Gesetzes- und Verordnungsentwürfe vorzulegen. Die Vorlagepflicht bei den beiden Clearingstellen beschränkt sich auf Entwürfe mit „wesentlicher“¹⁹ bzw. „erheblicher“²⁰ Mittelstandsrelevanz.

Die Wirksamkeit ist deutlich höher, wenn das Gremium oder die Stelle **frühzeitig** von den Ressorts im Rechtsetzungsverfahren eingebunden wird. Auf diese Weise kann auf den Regelungsinhalt und das geplante Verfahren noch Einfluss genommen werden. Wenn der Referentenentwurf erst in der öffentlichen Anhörung ist, ist dies ungleich schwieriger.

Transparenz der Folgekosten für die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger

Ein wesentlicher Maßstab dafür, ob eine Regierung nachhaltig Bürokratie vermeiden und abbauen möchte, ist, ob dieses Politikziel faktenorientiert bearbeitet wird. Die Bundesministerien sowie die Ministerien in Sachsen und Thüringen sind verpflichtet, bei neuen Regelungsentwürfen den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, die Bürgerinnen und Bürger sowie die

19 § 6 Abs. 1 Satz 2 Gesetz zur Förderung des Mittelstands in Nordrhein-Westfalen.

20 § 31a Abs. 1 Satz 1 GGO Niedersachsen.

Verwaltung zu berechnen und darzustellen. In Baden-Württemberg bestand diese Verpflichtung vom 1. Januar 2018 bis März 2022.

Das Berechnungsmodell für die Folgekosten, die Normadressaten, also der Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung durch die Verfolgung von Vorschriften entstehen, wurde in Holland entwickelt und wird als Standardkosten-Modell (SKM) bezeichnet.²¹ Es wird in mehreren EU-Ländern angewandt.

Die Normenkontrollräte haben die Aufgabe, die Ministerien bei der Berechnung zu unterstützen und ihre Methodengerechtigkeit zu prüfen. Mithilfe der Berechnung der Folgekosten kann die Regierung und das Parlament die Höhe der zu erwartenden Belastung bei den Normadressaten einschätzen und Vollzugsalternativen besser bewerten. Die Folgekostenberechnung dient dazu, in Jahresbilanzen öffentlich zu machen, ob die Belastung durch neues Bundes- bzw. Landesrecht zu- oder abgenommen und wie sich dies über die Jahre entwickelt hat.

Veröffentlichung der Vorschläge zum Bürokratieabbau

Bei den ex post-Aufgaben, also der Regierung Maßnahmen zur Entbürokratisierung vorzuschlagen, hängt die Wirksamkeit davon ab, ob sich die Landesregierung ernsthaft mit den Vorschlägen befasst und sich intensiv mit den Pro- und Contra-Argumenten auseinandersetzt. Die Motivation, sich mit den widerstreitenden Interessen auseinander zu setzen wird entscheidend gefördert, wenn das Expertengremium die **Entbürokratisierungsvorschläge veröffentlichen** kann. Dies ist beim Nationalen Normenkontrollrat sowie beim Normenkontrollrat Baden-Württemberg (zumindest in der ersten Amtsperiode) der Fall. Auch die Normenkontrollräte von Bayern, Sachsen und Thüringen können Gutachten zur Entbürokratisierung bei geltendem Recht und im Verwaltungsvollzug erstellen lassen, dürfen diese aber nicht veröffentlichen.²² Die Staatsregierungen von Sachsen und Thüringen leiten allerdings die Sonderberichte und jährlichen Tätigkeitsberichte, die Empfehlungen enthalten können, dem Landtag zu. Dem

21 2011 hat der Bund das SKM erweitert und berechnet seitdem den „Erfüllungsaufwand“, siehe <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungs-aufwand/erfuellungs-aufwand.html> (Abruf am 05.02.2023)

22 So z.B. „Der Bayerische Normenkontrollrat tritt nicht nach außen auf. Seine Empfehlungen werden nicht veröffentlicht“ (Nr. 3.5 der Bekanntmachung über den Bayerischen Normenkontrollrat vom 17. Mai 2022).

Normenkontrollrat Thüringen wird zugestanden, gemeinsame öffentliche Erklärungen mit sämtlichen Normenkontrollräten abgeben zu können.

Gesetzliche Absicherung der Normenkontrollräte und der Clearingstellen

Die Wirksamkeit des Instrumentariums setzt voraus, dass das Expertengremium bzw. die Clearingstelle selbst abgesichert ist und nicht jederzeit ohne öffentliche Debatte abgeschafft werden kann. Dies ist nur gewährleistet, wenn es **auf gesetzlicher Basis** arbeitet oder zumindest in der Entscheidungshoheit einer externen Organisation, wie einer Industrie- und Handelskammer, liegt. Der Nationale Normenkontrollrat, der sächsische Normenkontrollrat sowie die Clearingstelle Nordrhein-Westfalen arbeiten auf gesetzlicher Basis. Änderungen oder gar die Abschaffung des Gremiums bzw. der Clearingstelle müssen parlamentarisch und damit öffentlich entschieden werden. Bestenfalls geht dem eine öffentliche Debatte voraus. Die Normenkontrollräte in Thüringen, Bayern und Baden-Württemberg sowie die Clearingstelle Niedersachsen beruhen auf Verwaltungsvorschriften, deren wesentliche Strukturen ohne Öffentlichkeit geändert werden können. Die Entwicklung in Baden-Württemberg ist ein Beispiel für einen solchen Vorgang.

Sind Normenkontrollräte ursächlich für Bürokratieabbau?

Deutschland verfügt seit 2006 über einen Nationalen Normenkontrollrat und seit 2016 über Landes-Normenkontrollräte und Clearingstellen. Inwieweit dies wesentlich zum Abbau von unnötiger Bürokratie beigetragen hat oder zumindest einen weiteren Aufbau verhindern konnte, lässt sich empirisch nicht beweisen. Experten sind sich allerdings einig, dass diese Instrumente eine Regierung, die auf diesem Gebiet erfolgreich sein will, wirksam unterstützen können.

Besonders vorbildlich ist der Nationale Normenkontrollrat aufgestellt. Er hat seine Stellung seit 2006 aufgrund von Regierungsbeschlüssen, mit denen das System des Bürokratieabbaus weiterentwickelt wurde (z.B. „One in One out“), noch ausbauen können. Ob die Zuständigkeitsverlagerung vom Bundeskanzleramt zum Bundesjustizministerium seine Wirksamkeit einschränkt, lässt sich aktuell noch nicht absehen. Auch die Ankündigung der Landesregierung Baden-Württemberg nach Ablauf der ersten Amtszeit

des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, das Gremium neu strukturieren zu wollen, nachdem bereits die Folgenkostenberechnung abgeschafft worden ist, lässt aufhorchen. Es bleibt zu hoffen, dass der Normenkontrollrat seine Wirksamkeit nicht verliert, d.h. auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wird, die Folgekostenrechnung wieder aufgenommen wird und er seine Stellungnahmen und Entbürokratisierungsvorschläge veröffentlichen kann.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen zur Gestaltung von Rechtsvorschriften nach § 42 Abs. 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Bekanntmachung vom 22.09.2008/Bundesanzeiger vom 22.10.2008 (zit. BMJ (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit; Printausgabe vergriffen, PDF Download unter <http://hdr.bmj.de> – letzter Abruf 04.02.2023)
- Bundesministeriums des Innern, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, Juni 2009, www.bmi.bund.de
- Haug, Volker/Meister-Scheufelen, Gisela*, Praxishandbuch Gute Rechtsetzung, 1. Auflage 2022 (zit. Haug/Meister-Scheufelen)
- Hensel/Bizer/Führ/Lange* (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Nomos, 2010
- Meister-Scheufelen, Gisela*, Schuldet der Gesetzgeber ein gutes Gesetz? ZG 2018, 231
- Mödinger, Maximilian*, Bessere Rechtsetzung, Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht, Leistungsfähigkeit eines europäischen Konzepts, Mohr Siebeck Tübingen 2020
- Müller, Georg/Uhlmann, Felix* Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. Auflage Schulthess 2013
- Nationaler Normenkontrollrat*, Gutachten, Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Oktober 2017, McKinsey & Company, Inc
- Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study Vol. 1: Regulatory and financial burdens arising from the AI Certificate, Stiftung Familienunternehmen, Munich 2022, ISBN: 978-3-948850-22-7.
- Weber, Max*, Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der Sozialökonomie, Tübingen, Mohr 1922