

Stellungnahme zur Anhörung zum Gesetzentwurf zur Einrichtung eines Hessischen Normenkontrollrats (Bürokratieabbaugesetz) – Drucks. 21/481 der Fraktion der Freien Demokraten

**Vor dem Europaausschuß des Hessischen Landtages
am Donnerstag, 26. September 2024, 10:00 Uhr**

I. EINLEITUNG

Die „Bürokratie“ wird von der Wirtschaft inzwischen als größter Wettbewerbsnachteil bezeichnet, noch vor dem Arbeitskräftemangel und den Energiekosten.¹

Die Bürokratiekosten der Wirtschaft durch Bundesgesetze betragen inzwischen ca. 65 Mrd. Euro.² Nachdem es in der Zeit von 2006 bis 2011 der Bundesregierung gelungen ist, die Bürokratiekosten um 12 Mrd. Euro auf knapp 40 Mrd. Euro zu senken, sind sie vor allem in den letzten Jahren wieder sprunghaft angestiegen.

Die Bürokratiekosten eines Gastronomiebetriebs belaufen sich inzwischen auf bis zu 2,5 Prozent des Bruttoumsatzes und übersteigen damit den Gewinn der meisten Betriebe.³ Das Bäckerhandwerk muß wöchentlich ca. 12,5 Stunden Zeit für Bürokratie aufwenden⁴. Vereine müssen ehrenamtlich tätigen Mitgliedern im Schnitt einen wöchentlichen Zeitaufwand für Bürokratie von 6,5 Stunden zumuten.⁵

Die Überbürokratisierung besteht seit längerem. Trotz der ständigen Betonung seitens der Politik, Abhilfe zu schaffen, ist keine Entlastungen erreicht worden, Stattdessen hat die Belastung sogar noch deutlich zugenommen. Deshalb ist es notwendig, sich vor allem mit **Strategien und Maßnahmen** zu befassen, wie bei neuem Recht verhindert werden kann, daß unnötige belastende Vorschriften erlassen werden und bei geltendem Recht unnötige Vorschriften abgebaut sowie Genehmigungsverfahren beschleunigt werden und der Verwaltungsvollzug belastungsarm erfolgt.

II. INSTRUMENTE DER BÜROKRATIEVERMEIDUNG UND DES -ABBAUS

Aufgrund der Hartnäckigkeit der Rechtsetzungs- und Verwaltungsvollzugsproblematik sind im Bund und den Ländern inzwischen eine Reihe von organisatorischen Institutionalisierungen durchgeführt worden. Es handelt sich im Wesentlichen um vier

¹ Der Investitionsstandort Deutschland aus Sicht der Familienunternehmen, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., München 2023, S. V, 16.

² Jahresbericht 2023 des Nationalen Normenkontrollrats, Weniger, einfacher, digitaler S. 4, 15.

³ Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen. Eine Studie am Beispiel Gastgewerbe, DIHK, SIRA Consulting, März 2020, S. 44.

⁴ Entlastungen für das Bäckerhandwerk, Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, Stuttgart, 2021, S. 8, 15.

⁵ Entbürokratisierung bei Vereinen und Ehrenamt, Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, Stuttgart, 2019, S.8.

unterschiedliche Arten von Institutionen zur Unterstützung von Bürokratievermeidung und -abbau:

- Unabhängige Regierungsgremien,
- Kooperationsgremien von Landesregierung und Verbänden,
- externe Prüfstellen bei Wirtschaftskammern und
- regierungsinterne Instanzen.

1. Unabhängige Regierungsgremien

2006 wurden ein Nationaler Normenkontrollrat im Bund und Landesnormenkontrollräte 2016 in Sachsen, 2018 in Baden-Württemberg und 2022 in Bayern sowie Thüringen eingerichtet. Der mit dem Gesetzesentwurf geplante Hessische Normenkontrollrat entspricht im Wesentlichen diesen Normenkontrollräten.

Im Gegensatz zu der Vielzahl von Beratungsgremien der Regierungen haben Normenkontrollräte (NKR) zusätzlich eine Kontrollfunktion verbunden mit öffentlicher Wahrnehmung. Eine Regierung riskiert also, öffentlich von dem Beratungsgremium kritisiert zu werden. Die Bundesregierung hat sich bei der Einrichtung des Nationalen NKR davon den nötigen „Druck im Kessel“ versprochen.

1.1. Verbindlichkeit

Eine gesetzliche Verankerung des Hessischen NKR, wie sie für den Nationalen NKR sowie den Sächsischen NKR besteht, ist ein hoher Grad an Verbindlichkeit und verschafft der Existenz eines NKR Nachhaltigkeit. Änderungen im Aufgabenzuschnitt, bei der Kompetenzausstattung oder die Entscheidung, den NKR wieder abzuschaffen, überantwortet die Regierung damit der Entscheidung des Parlaments. Auf diese Weise kann ein NKR auch eher einen Regierungswechsel überstehen. Angesichts der beschriebenen politisch sensiblen Kontrollfunktion steht ein NKR immer in Gefahr, abgeschafft oder in seinen Aufgaben beschnitten zu werden.

1.2. Ex ante- und ex post-Aufgaben

Nach dem Vorbild des Nationalen NKR haben die Landesräte – mit Ausnahme von Bayern – sowohl die Aufgabe, im Rahmen der Rechtsetzungsverfahren Vorschläge einzubringen (ex ante) als auch Vorschläge zur Reduzierung von unnötiger Bürokratie bei geltendem Recht zu machen (ex post). Diese beiden wichtigen Funktionen setzen allerdings voraus, daß sie dafür ein ausreichend bemessenes Budget und in Form einer Geschäftsstelle ausreichend personelle Unterstützung erhalten. Bei dem vorgeschlagenen Hessischen NKR ist ein umfassender Aufgabenumfang vorgesehen. Ob insbesondere auch die ex post-Aufgaben wirksam wahrgenommen werden könnten, hinge von der tatsächlichen finanziellen und personellen Ausstattung ab.

1.3. Unabhängigkeit

- a. Die Unabhängigkeit eines NKR zeigt sich daran, daß die Mitglieder keinem Parlament angehören und nicht bei einem Ministerium beschäftigt sind. Dies ist bei allen NKRen – mit Ausnahme in Bayern – der Fall, so auch bei dem vorgeschlagenen Hessischen NKR.
- b. Ferner zeigt sich die Unabhängigkeit darin, daß die Amtszeit der NKR-Mitglieder zeitversetzt zur Legislaturperiode verläuft. Dies ist bei dem Vorschlag für einen Hessischen NKR im Gegensatz zum Nationalen NKR sowie den Räten in Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen nicht der Fall. Die zeitliche Übereinstimmung von Beginn einer Legislaturperiode und der Amtszeit eines NKR erhöht die Gefahr, daß die Mitglieder nach parteipolitischen Gesichtspunkten ausgesucht werden.
- c. Die Unabhängigkeit eines NKR zeigt sich vor allem auch in der Arbeitsweise. Sie besteht zunächst einmal darin, daß er seine Stellungnahmen und Vorschläge selbständig und ohne externen Einfluß abgeben kann und die Stellungnahmen in der Drucksache zum Gesetzesentwurf veröffentlicht werden. Dies soll nach dem Gesetzesentwurf – ebenso wie bei allen anderen NKRen - gewährleistet sein. Ferner besteht sie in der Möglichkeit der Öffentlichkeitsarbeit. Dies wird dem vorgeschlagenen Hessischen NKR verwehrt (§ 6 Bürokratieabbaugesetz). Er kann seine Vorschläge zum Bürokratieabbau lediglich im Rahmen seines jährlichen Tätigkeitsberichts abgeben. Dies ist eine wesentliche Einschränkung seiner Möglichkeit, als Watchdog eingesetzt zu werden und – auch im Interesse der Landesregierung – eine öffentliche Debatte zu möglichen Entbürokratisierungsmaßnahmen zu initiieren.

1.4. Folgekostenberechnung

Bürokratievermeidung und -abbau leiden trotz ihrer Bedeutung daran, daß dieses Politikfeld zu wenig faktenorientiert bearbeitet wird. Ebenso wie klimarelevante Grenzwerte, Aufklärungsquoten bei der Kriminalität oder Schuldaten bedarf die Entbürokratisierung einer faktenorientierten, objektiven, neutralen und transparenten Grundlage. Das international anerkannte Standard-Kosten-Modell ermöglicht eine nachvollziehbare und für Jahresbilanzen geeignete Berechnungsmethode, um transparent zu machen, wie sich die Bürokratiebelastung durch Landesrecht entwickelt hat. Es ist sehr zu begrüßen, daß der Entwurf dies in Anlehnung an den Nationalen NKR und den Sächsischen NKR vorsieht. Wirksamer Bürokratieabbau hängt allerdings zusätzlich davon ab, daß ein konkretes Bürokratieziel beschlossen wird. So konnte die Bundesregierung nach dem Kabinettsbeschuß von 2006 bis 2011 25 Prozent der Bürokratiekosten für die Wirtschaft, d.h. 12 Mrd. Euro, abbauen. Die aktuelle Koalitionsvereinbarung von Baden-Württemberg sieht vor, bis zum Ende der Legislaturperiode 200 bis 500 Mio. Euro Bürokratiekosten abzubauen.

2. Kooperationsgremien von Landesregierung und Verbänden

2024 wurde in Folge eines Brandbriefs von 8 Kammern und Verbänden, Bürokratie und unnötige Standrads abzubauen, zwischen der Landesregierung Baden-

Württemberg und den 8 Organisationen eine Entlastungsallianz vereinbart. Die dazu ergangene Rahmenvereinbarung sieht vor, daß Entlastungspotentiale identifiziert und konkrete Maßnahmen zum Bürokratieabbau und zur Verwaltungsmodernisierung erarbeitet werden. Dabei soll es um Aufgabenkritik sowie um die Überprüfung bestehender Standards und Regulierungen gehen. Das Staatsministerium Baden-Württemberg steuert und koordiniert den Prozeß.

3. Externe Prüfstellen bei Wirtschaftskammern

2013 wurden bei der IHK NRW und 2020 bei der IHK Niedersachsen eine Clearingstelle eingerichtet. Sie überprüfen geplante und bestehende mittelstandsrelevante Gesetze und Verordnungen sowie sonstige Vorhaben und Maßnahmen der Landesregierung auf ihre Verträglichkeit für mittelständische Unternehmen. Ziel dieser Prüfung ist, Belastungen für diese Unternehmen zu identifizieren und mittelstandsfreundlichere Regelungen zu finden. Ihre Stellungnahmen dienen der Beratung der Landesregierung und des Landtags im Gesetzgebungsverfahren. Sie werden jeweils von einem **Mittelstandsbeirat** unterstützt, 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 in NRW arbeitet auf der Basis einer gesetzlichen Grundlage (§§ 6,7 Mittelstandsförderungsgesetz Nordrhein-Westfalen), insoweit also mit hoher Verbindlichkeit, die Clearingstelle in Niedersachsen auf der Basis eines Vertrages.

4. Regierungs(interne) Instanzen

Sowohl der Bund als auch die 16 Länder haben einen **Normenprüfungsausschuß** eingerichtet, der ressortübergreifend tätig und in der Regel im Justizministerium angesiedelt ist. Er prüft bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen die Einhaltung der Rechtsförmlichkeit sowie die Verständlichkeit von Recht. Es ist ein mit Ministeriumsbeschäftigten besetztes Gremium, das verwaltungsintern wirkt. In Hessen wurde 1991 die verwaltungsinterne Normprüfungskommission eingerichtet, die beim Staatsministerium angesiedelt ist und darüber hinaus hessische Regelungen auf ihre Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit, Kostenwirksamkeit und Vollzugseignung prüft und Vorschläge unterbreitet.

Hessen hat 2024 mit Minister Manfred Pentz als erstes Land einen **Minister mit der Zuständigkeit für Entbürokratisierung** ernannt. Er wird von einer Stabsstelle Entbürokratisierung in der Staatskanzlei unterstützt. Seit Juni 2024 wird er von einem „Bündnis gegen Bürokratie“ begleitet, dem 16 Verbände angehören und dessen Aufgabe darin besteht, aus den Vorschlägen zum Bürokratieabbau eine Entbürokratisierungsstrategie für Hessen zu entwickeln.

III. BEWERTUNG

Der Nutzen eines Hessischen NKR bestünde darin, daß ein unabhängiges Expertengremium mit Vertretern, die über Wirtschaftskennntnisse, Kommunalerfahrung und

möglichst auch Erfahrung der Verwaltungspraxis verfügen, in die Landes-Rechtsetzungsverfahren eng eingebunden ist und auf Bürokratievermeidung und Rechtsetzungsqualität hinwirken kann. Ferner ist das Gremium aufgrund seiner Zusammensetzung besser als verwaltungsinterne Gremien in der Lage, nicht nur umsetzbare, sondern auch substantielle Vorschläge für Maßnahmen des Bürokratieabbaus zu machen.

Die Wirksamkeit eines Normenkontrollrats hängt allerdings entscheidend von der Bereitschaft einer Regierung und der sie tragenden Fraktionen ab, ob unnötige Bürokratie tatsächlich vermieden und abgebaut wird. Die Entwicklung der letzten Jahre im Bund, aber auch die Entwicklung in den Ländern mit Normenkontrollräten zeigt, daß diese Institutionen nicht automatisch zu einer Entbürokratisierung führen.

Entscheidend ist, ob der Entlastung so große politische Priorität eingeräumt wird, daß die Gründe, die für sie sprechen, höher gewichtet werden als die Gegenargumente und entgegenstehenden Interessen. Bürokratieabbau ist Kerngeschäft und Detailarbeit. Letztlich kommt es darauf an, ob eine Regierung bereit ist, die massiven Widerstände, die sich gegen Bürokratieabbau formieren, zu überwinden.

Deshalb ist es eine richtige Entscheidung, dem Thema Bürokratieabbau Kabinettsrang und damit nennenswerten Einfluß auf die wesentlichen Entscheidungsprozesse zu verleihen. Hinzukommt, daß der zuständige Parlamentsausschuß ebenfalls die Zuständigkeit erhält, sich um Bürokratievermeidung und -abbau zu kümmern. Damit wird das Thema auch im Parlament institutionalisiert.

Als Begleitgremium ein aus 16 Verbänden bestehendes „Bündnis gegen Bürokratie“ einzurichten, hat die Chance, notwendiges Praxiswissen in die Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen.

Es wird sich zeigen, ob diese politischen Instrumente ausreichen, um die notwendige Kraft für einen wirksamen und nachhaltigen Bürokratieabbau in Hessen aufzubringen. Auf jeden Fall ist es ein innovativer und vielversprechender Ansatz. Möglicherweise zeigt sich nach einer gewissen Zeit, daß ein Hessischer NKR diese Bemühungen noch unterstützen könnte.