

Dr. Gisela Meister-Scheufelen Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, Stuttgart

Bessere Rechtsetzung auf Landesebene

AWV-Interview mit Dr. Gisela Meister-Scheufelen

Frau Dr. Meister-Scheufelen, Sie sind Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, kurz NKR BW. Zunächst einmal ganz allgemein: Warum ist für Sie das „Hinschauen“ auf Regelungsvorhaben und Gesetze so wichtig?

Der Unmut über die wachsende Bürokratie wird immer größer. Insbesondere mittelständische Unternehmen leiden unter der Vielzahl von Regelungen und den hohen Bürokratiekosten. Umso wichtiger ist es, dass der Gesetzgeber bei belastenden Gesetzen von Anfang an deutlich macht, welche Auswirkungen die Gesetze für die Wirtschaft, aber auch die Bürgerinnen und die Bürger haben, und eingehend prüft, ob das Gesetz überhaupt notwendig ist bzw. ob es eine für den Normadressaten einfachere Lösung gibt. Die Gesetzesfolgenabschätzung ist sowohl aus demokratischen Gründen geboten als auch wirtschaftspolitisch notwendig. Richtig ist, dass der Gesetzgeber rechtlich gesehen kein „gutes“ Gesetz schuldet, weil dies dann durch die Verfassungsgerichte nachprüfbar sein müsste und die Gefahr bestünde, dass sich die Gewichte zu sehr von der Legislative zur Judikative verschieben würden. Gleichwohl schuldet der Gesetzgeber ein „gutes“ Gesetz aus politischen Gründen. Dazu gehört, dass der Gesetzgeber sowohl über die Folgekosten als auch den Nutzen des Gesetzes informiert.

Zu einer guten Gesetzgebung gehört für mich auch die nachträgliche Evaluation als Überprüfung, ob die Ziele des Gesetzes erreicht wor-



Dr. Gisela Meister-Scheufelen

den sind. Wenn möglich und sinnvoll, sollten belastende Regelungen befristet werden. Gesetze müssen verständlich formuliert und widerspruchsfrei sein. Für den Normadressaten sollte bei den gesetzlichen Pflichten und beim Verwaltungsvollzug immer das mildeste Mittel aller geeigneten Maßnahmen gewählt werden. Um das sicherzustellen, sollten Gesetze bei den Normadressaten getestet werden.

Der NKR BW soll als unabhängiges Expertengremium die Wettbewerbsfähigkeit im Land stärken und zu Kostenvermeidung und Bürokratieentlastung führen. Wie ist der NKR BW organisatorisch in die Beschlussfassung der Landesregierung eingebunden?

Dem NKR BW werden – wie beim Bund – sämtliche Regelungsvorhaben zur Stellungnahme vorgelegt. Unsere Stellungnahme geht dann mit dem Gesetzesentwurf in die

Landtagsdrucksache ein. Wenn es sich um eine Kabinettsverordnung handelt, wird sie der Landesregierung vorgelegt, und wenn es sich um eine Ressortverordnung oder Verwaltungsvorschrift handelt, wird die Ministerin/der Minister über unsere Stellungnahme informiert. Sehr erfreulich ist, dass wir von den Ministerien häufig schon sehr frühzeitig eingebunden werden, sodass wir bei schwierigen Fragestellungen mit dem Ministerium gemeinsam Lösungen erarbeiten können.

Organisatorisch ist der NKR BW als unabhängiges Gremium beim Staatsministerium Baden-Württemberg angesiedelt. Dies war die richtige Entscheidung, da es sich um eine Querschnittsaufgabe handelt und die Regierungszentrale ihr Gewicht in die Abstimmungsprozesse einbringen kann.

Die Bürokratiekosten neuer gesetzlicher Regelungsvorhaben werden mittels Folgekostenermittlung nach dem international anerkannten Standardkostenmodell erhoben. Wie kann darüber hinaus die Schaffung eines nachhaltigen Regulierungsumfeldes sichergestellt werden?

Dazu gehört, dass Bürokratievermeidung und Bürokratieabbau zur Chefsache erklärt werden. Wenn dies nicht der Fall ist, dann sind keine nachhaltigen Verbesserungen zu erwarten. In Baden-Württemberg wurde mit dem Regierungsprogramm zum Bürokratieabbau 2017 der Chef des Staatsministeriums, Herr Staatssekretär Dr. Florian Stegmann, zum Koordinator für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung

ernannt. Er hat auch den Vorsitz eines neu eingerichteten Ministerialdirektoren-Ausschusses „Bürokratieabbau“.

Dieser Ausschuss der Ministerien berät grundsätzliche Fragen zur Vermeidung und zum Abbau von Bürokratie sowie zur besseren Rechtsetzung. Es geht beispielsweise darum, ob und mit welchem Inhalt die Landesregierung ein Arbeitsprogramm zum Bürokratieabbau auflegen und welche Empfehlungen des NKR BW umgesetzt werden sollen. Konkret handelt es sich um wichtige grundlegende Instrumente des Bürokratieabbaus wie die „One in, one out“-Regel, die mögliche Einführung einer systematischen Evaluierung von Regelungen oder Fragen zur Einführung einer quantitativen Nutzenmessung.

Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass der Bürokratieabbau durch die Einrichtung eines unabhängigen Beratungsgremiums bei der Regierung nennenswert befördert werden kann. Dies belegen auch die Fortschritte, die der Bund seit 2006 verzeichnen kann. Es kommt auf die Kombina-

tion der Maßnahmen an, wozu wesentlich auch die Einrichtung eines unabhängigen Gremiums wie einem Normenkontrollrat gehört. Ich hoffe, dass wir durch unsere Arbeit dazu beitragen können, dass andere Bundesländer nachziehen. Immerhin hat Sachsen als erstes Bundesland mit dem sächsischen Normenkontrollrat ein unabhängiges Gremium zur Bürokratievermeidung eingerichtet.*

Zum Regulierungsumfeld gehört, dass in jeder Legislaturperiode mindestens ein Bürokratieentlastungsgesetz beschlossen werden sollte. Unser Problem ist nicht allein, dass zu viele neue Gesetze verabschiedet werden, sondern dass zu wenig bestehende Gesetze außer Kraft gesetzt werden.


Ein zentrales Instrument ist die Monitorisierung der Folgekosten von Regelungsvorhaben. Nur auf diese Weise gelingt es, die Diskussion um die Bürokratiebelastung zu versachlichen und die Kostentreiber sowie Entlastungsfortschritte zu identifizieren. Es ist mir unverständlich, warum die EU nicht das international anerkannte Standardkostenmodell konsequent anwen-

det und die Kostenentwicklung durch EU-Regulierung ausweist. Nur so könnten wir auch EU-weite Vergleiche ziehen.

In dem ersten Empfehlungsbericht des NKR BW „Bürokratieabbau – gemeinsam einfach“ werden 51 Entbürokratisierungsmaßnahmen vorgestellt. Sie sind das Ergebnis einer Umfrage bei 30 Kammern und Verbänden in Baden-Württemberg – und dementsprechend sehr facettenreich. Welcher Vorschlag hat Sie am meisten überrascht und warum?

Am meisten hat uns überrascht, dass mehrere Interviewpartner darum gebeten haben, bei unbestimmten Rechtsbegriffen und nach Ermessen Vorschriften zu erlassen, die dies eingrenzen. Es wurden also neue Regelungen zur Präzisierung der vorhandenen Regelungen gewünscht. Dies wird damit begründet, dass die Behörden die Spielräume, die ihnen der Gesetzgeber lässt, nicht nutzen, um zugunsten der Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft praktikable und vernünftige Entscheidungen vor Ort zu treffen. Stattdessen würde der Spielraum im Wesentlichen zu Lasten der Adressaten genutzt, insbesondere, weil die Behörde „auf Nummer sicher gehe“. Dies betrifft vor allem auch technische Auflagen bei Baugenehmigungen und Sicherheitsauflagen, nicht zuletzt bei Straßenumzügen, z. B. von Faschingsvereinen. Diese Motivation im Verwaltungsvollzug ist eines der Grundsatzprobleme, mit denen wir uns auseinandersetzen sollten.

Bei den technischen Auflagen sehen wir das Problem, dass Sachverständigengremien technische Standards erarbeiten, deren Folgekosten nicht berechnet werden und nicht transparent sind. Den Behörden bleibt in der Re-



Normenkontrollrat Baden-Württemberg

Die Landesregierung Baden-Württemberg hat im Dezember 2017 ein Regierungsprogramm zur Bürokratievermeidung, zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung beschlossen. Im Rahmen des Programms wurde der Normenkontrollrat Baden-Württemberg (NKR BW) einberufen, der aus sechs Mitgliedern besteht. Das unabhängige Beratungsgremium ist seit Januar 2018 im Amt und unterstützt die Landesregierung bei der Umsetzung des Regierungsprogramms.

Eine zentrale Aufgabe des Normenkontrollrats ist die Unterstützung der Ministerien bei der Berechnung des sogenannten „Erfüllungsaufwands“. Der Erfüllungsaufwand umfasst den Zeitaufwand sowie die Kosten, die den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung durch die Befolgung einer rechtlichen Vorschrift des Bundes entstehen. Konkret überprüft der NKR BW, ob bei bereits bestehenden Gesetzen und Vorschriften die Bürokratiekosten gesenkt werden können und erarbeitet Vorschläge, die von der Landesregierung gesichtet und gegebenenfalls umgesetzt werden.

© Fotolia, palomita222

* Anm. d. Red.: Siehe auch Michael Czupalla/Silke Schlosser: Normenkontrollrat auf Landesebene?! – Erkenntnisse aus dem ersten Tätigkeitsjahr des Sächsischen Normenkontrollrates, in: AWW-Informationen 5/2017, S. 20–22.

gel nichts anderes übrig, als sie zu übernehmen. Wir schlagen deshalb in unserem Empfehlungsbericht vor, dass Vertreter von Normadressaten und der öffentlichen Verwaltung Mitglied in den Gremien werden, um auf Ausgewogenheit zu achten. Wir haben den Eindruck, dass hier Maß und Mitte aus dem Blick geraten sind.

Nun gilt es, die theoretisch vorgestellten Maßnahmen in die Praxis zu überführen. Wie bewerten Sie die Umsetzungschancen der vorgestellten Handlungsempfehlungen?

Wir haben sämtliche Vorschläge intensiv mit den Ministerien besprochen und dabei festgestellt, dass kein No-Go darunter ist. Die Landesregierung hat mit dem Regierungsprogramm zur Vermeidung und zum Abbau von Bürokratie 2017 ein klares Signal gesetzt und will auf diesem Gebiet etwas bewegen. Durch den Regierungsbeschluss, dass der NKR BW – wie beim Bund – Vorschläge zum Bürokratieabbau machen soll, ist bei Kammern und Verbänden eine nicht unerhebliche Erwartung entstanden, dass auch tatsächlich etwas umgesetzt wird. Ca. 60 % unserer Vorschläge aus dem ersten Empfehlungsbericht betreffen Landesrecht oder den Verwaltungsvollzug im Land, sodass die Landesregierung dies selbst regeln kann. Dank der Unterstützung des Statischen Bundesamtes konnten wir den Entlastungsgrad bei knapp der Hälfte der Vorschläge berechnen lassen. Danach ergäben sich allein 61 Mio. Euro Einsparungen.

Von bürokratischen Belastungen sind Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft gleichermaßen betroffen. Inwieweit befürworten Sie den Austausch mit den Normadressaten von Regulierungsvorhaben? Erhöht sich dadurch auch die Akzeptanz und Qualität von Regulierungsvorhaben?

Wenn neue Gesetze auf den Weg gebracht werden, die belastende Folgewirkungen für die Bevölkerung oder die Wirtschaft haben, sollten die Adressaten immer eingebunden werden. Dies geschieht zwar bereits durch die Anhörung einschlägiger Verbände. Dabei werden aber häufig nur die politischen Knackpunkte diskutiert. Der Verwaltungsvollzug spielt eine untergeordnete Rolle. Genau hier zeigt sich aber, ob der Adressat mit der Regelung überhaupt zurechtkommt. Wenn das Unternehmen z. B. die Daten aus dem eigenen Datenbestand automatisiert ziehen und in einem medienbruchfreien Verfahren elektronisch an die Behörde schicken kann, ist die Akzeptanz der Regelung in der Wirtschaft aufgrund der effizienteren Abwicklung deutlich höher.

Reformen in der öffentlichen Verwaltung werden oft von technologischen und digitalen Anforderungen wie elektronische öffentliche Beschaffung, elektronische Rechnungsstellung oder elektronische Zahlung getrieben. Worin sehen Sie die größten Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung bei der Umsetzung neuer Regelungen?

Uns würde helfen, wenn wir uns in Bund und Ländern auf ein Big Picture moderner Verwaltung verständigen könnten. Dieses Zielbild müsste eben auch vom Normadressaten ausgedacht werden. Es enthielte die Aspekte einer plattformbasierten (One-Stop-Shop) registernutzen (Once-Only) Verwaltung, die ihre Leistungen digital zur Verfügung stellt und dabei medienbruchfrei automatisiert arbeitet. Sie würde parallel dazu immer noch die persönliche Ansprache serviceorientierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anbieten. Von all dem sind wir noch immer weit entfernt. Ein Handwerker kann ja noch nicht einmal medienbruchfrei einen Sonderparkausweis für die Fußgängerzone beantragen und sich zuschicken lassen.

Die Digitalisierung und vor allem die Registerreform spielen bei der Entbürokratisierung eine zentrale Rolle. Darüber hinaus besteht aber ein weiterer Modernisierungsbedarf für unsere Verwaltungen. Hier sehe ich auch einen wichtigen Ansatzpunkt für die Arbeit eines Landesnormenkontrollrats. Es gibt immer noch Verwaltungen, deren Ämter untereinander wenig vernetzt sind und die dem Bürger zumuten, sich mit verschiedenen Behörden wegen einer Genehmigung, z. B. der Baugenehmigung auseinanderzusetzen. Besonders problematisch wird es, wenn Behörden verschiedener Ebenen, also z. B. eine Kommune und ein Landratsamt zuständig sind oder unklar ist, ob das Landratsamt oder das Regierungspräsidium nun eigentlich zuständig ist. Der öffentlichen Verwaltung fällt es schwer, sich in den Normadressaten hineinzuendenken. Das erfordert einen erheblichen Kulturwandel. Wenn der Normadressat eine Genehmigung beantragt, benötigt er einen Ansprechpartner, der sich um alles kümmert oder eine Plattform, auf der er alles abwickeln kann.

Frau Dr. Meister-Scheufelen, ganz herzlichen Dank für das ausführliche Interview. Eine letzte Frage: Welches Fazit, vielleicht auch ganz persönlich, können Sie nach zwei Jahren als Vorsitzende bereits ziehen?

Die Gesetzesfolgenabschätzung und der Bürokratieabbau stehen auf der politischen Agenda sehr weit oben. Es ist eine sinnstiftende Aufgabe, an Problemen zu arbeiten, die dringend gelöst werden müssen. Mittelstandspolitische Themen waren mir immer wichtig, deshalb freut es mich, hier etwas für den Mittelstand tun zu können. Außerdem sind wir im Normenkontrollrat Baden-Württemberg ein tolles Team und werden durch hoch motivierte und qualifizierte Mitarbeiterinnen in der Geschäftsstelle unterstützt. ■