

Antrag

der Abgeordneten Birgit Homburger, Frank Schäffler, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Paul Klemens Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther, Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Dr. Werner Hoyer, Dr. Heinrich Leonhard Kolb, Hellmut Königshaus, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Michael Link, Markus Löning, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto, Detlef Parr, Cornelia Pieper, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Josef Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Dr. Daniel Volk, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Bürokratie abbauen, Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger entlasten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Belastung der deutschen Wirtschaft durch Bürokratiekosten ist enorm. Allein der Bestand des Bundesrechts beträgt mittlerweile 81.835 Einzelschriften, die zu beachten sind. Für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen wird es zunehmend schwieriger, diese Menge an Gesetzen zu überblicken. Die Folgen: Rechtsunsicherheit, hohe Kosten und Einschränkung der Handlungsfreiheit.

Allein die Unternehmen in Deutschland werden durch bürokratische Vorschriften jährlich mit Kosten von 47,6 Milliarden Euro belastet, die durch 10.407 Informationspflichten für die Wirtschaft verursacht werden. Die Gesamtbelastung hat die Bestandsmessung der deutschen Informationspflichten ergeben, die -nach vermeidbaren Verzögerungen- im Jahre 2008 endlich abgeschlossen wurde. Allerdings wird sich diese Zahl noch erhöhen. Grund dafür ist, dass die in der Übergangszeit zwischen dem Stichtag der Bestandsmessung am 30. September 2006 und dem Beginn des Ex-ante-Verfahrens am 1. Juli 2007 sämtliche vom Kabinett beschlossenen Regelungen noch nicht erfasst sind und nachgemessen werden müssen.

Bürokratische Belastungen hemmen das Wirtschaftswachstum, den Erhalt und die Entstehung neuer Arbeitsplätze in Deutschland. Die Bundesregierung hat 2006 das "Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" beschlossen. Nachdem langwierig methodische Fragen geklärt und die Messung aller Informationspflichten vorgenommen wurde, ist in der Zwischenzeit beim Abbau von Bürokratie zu wenig passiert. Bürokratieabbau sollte eines der großen Themen der Bundesregierung in

dieser Legislaturperiode werden. Mit der Ansiedlung im Bundeskanzleramt wollte die Bundeskanzlerin das Thema zur Chefsache machen. Die Ergebnisse sind ernüchternd.

Ein erster Schritt in die richtige Richtung war die Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrats, die 2006 vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde. Der kompetent besetzte Normenkontrollrat prüft seither sämtliche Gesetzentwürfe der Bundesregierung auf Informationspflichten. Die so von der Bundesregierung festgelegte Definition von "Bürokratiekosten" auf Informationspflichten ist allerdings zu eng gefasst. So sind Informationspflichten laut § 2 Abs. 1 NKR-Gesetz "auf Grund von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen oder Verwaltungsvorschriften bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln." Allerdings entstehen bei Unternehmen vielfach andere Bürokratielasten. Für die finanzielle Belastung der Unternehmen besonders relevant sind laut einer Studie des Instituts für Mittelstandsforschung die komplizierten Regelungen in den Bereichen Steuern und Abgaben, Soziversicherungen und Arbeitsrecht, Statistiken sowie im Umweltrecht. Der in diesen fünf großen Kostenblöcken bestehende Handlungsbedarf wurde bisher von der Bundesregierung weitgehend ignoriert.

In einer Studie von Prof. Dr. Ulrich Karpen von der Universität Hamburg für die "Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft" sind alle Gesetzesinitiativen der Bundesregierung in der ersten Hälfte der 16. Legislaturperiode untersucht worden. Die Ergebnisse sprechen für sich, denn 76 Prozent aller erlassenen Gesetze verursachten laut der Studie mehr Bürokratiekosten. Ein Grund dafür ist, dass die Vorschläge des Normenkontrollrats häufig nicht beachtet und in die Gesetzgebungsverfahren aufgenommen worden sind, wie die Unternehmens- oder Erbschaftsteuerreform zeigen.

Darüber hinaus fehlt der Bundesregierung ein umfassendes Gesamtkonzept zum Bürokratieabbau. Neben der Bürokratiekostenmessung und der Einrichtung eines beschnittenen Normenkontrollrats fehlen weitere strukturelle Maßnahmen, um Bürokratie wirksam zu bekämpfen. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf, weitere Maßnahmen zu ergreifen.

1. Im Interesse eines effektiveren Bürokratieabbaus muss der Normenkontrollrat zu einem wirklichen Bürokratie-TÜV ausgebaut werden. Bisher sind die gesetzlichen Grundlagen des 2006 eingesetzten Normenkontrollrats unzureichend. Sie beziehen sich ausschließlich auf Belastungen, die der Wirtschaft durch die Auferlegung von Informationspflichten entstehen. Da Bürokratie aber weit mehr als Informationspflichten sind, werden damit bei weitem nicht alle bürokratischen Belastungen für die Wirtschaft, die Bürger und die Verwaltung erfasst. Mit dem Normenkontrollrat soll die Entstehung neuer Informationspflichten bei Gesetzentwürfen der Bundesregierung begrenzt werden. Der Deutsche Bundestag tritt dafür ein, die Kompetenzen des Normenkontrollrats auszuweiten. Wichtig ist außerdem, dass die Empfehlungen des Normenkontrollrats im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden.

Bürokratieabbau ist nicht nur eine Angelegenheit der Exekutive, sondern eine Querschnittsaufgabe. Auch der Deutsche Bundestag muss stärker als bisher eingebunden werden. So besteht nach wie vor nicht die Möglichkeit, dass Fraktionen den Nationalen Normenkontrollrat um Prüfung von Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Deutschen Bundestages anrufen können. Einen entsprechenden Gesetzentwurf der FDP-Bundestagsfraktion (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, DRs.-Nr. 16/7855) wurde in den damit befassten Ausschüssen des Deutschen Bundestages bereits mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD und der Fraktion "Die Linke" abgelehnt. Neben der Prüfung der Entwürfe aus der Mitte des Deutschen Bundestages sollten in einem zweiten Schritt ebenfalls die Bürokratiekosten gemessen werden, die bei den Bürgerinnen und Bürgern sowie in der Verwaltung entstehen.

Ebenfalls entscheidend ist, dass in Umsetzung früherer Beschlüsse des Deutschen Bundestages eine enge Verzahnung des europäischen und nationalen Rechtsetzungsverfahrens unter frühzeitiger Beteiligung des Deutschen Bundestages und des Normenkontrollrats stattfindet, mit dem Ziel, die Auswirkungen auf Unternehmen und Bürger rechtzeitig zu erkennen und zusätzliche Belastungen durch mehr Bürokratie erst gar nicht entstehen zu lassen.

2. Die Bestandskostenmessung wurde im Jahr 2008 weitgehend abgeschlossen. Die Reduzierung der Bürokratiekosten kommt demgegenüber nicht im selben Tempo voran. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahre 2011 die Bürokratiekosten um 25 Prozent zu reduzieren. Bei einer festgestellten Gesamtbelastung von 47,6 Milliarden Euro beläuft sich das Abbauziel konkret auf rund zwölf Milliarden Euro. Als Zwischenziel sollten bis Ende 2009 12,5 Prozent oder rund sechs Milliarden Euro abgebaut werden. Während die Bundesregierung in ihrem Jahresbericht davon ausgeht, dieses Ziel zu erreichen, sieht der Normenkontrollrat hier noch Unwägbarkeiten. Es gibt noch kein Gesamtkonzept für das Erreichen des 25%-Ziels. So wurden bisher keine klaren Verantwortlichkeiten benannt, ressortspezifische Ziele vereinbart oder Termine gesetzt, für die Abbaumaßnahmen, die zwischen 2009 und 2011 ergriffen werden sollen.

Ebenfalls nicht akzeptabel ist das fehlende verbindliche Bekenntnis der Bundesregierung, dass das 25%-Abbauziel ein Nettoziel darstellt. In welcher Höhe seit Beginn des "Programms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" neue belastende Regelungen verabschiedet wurden, ist nach wie vor unklar. Im Jahresbericht 2008 der Bundesregierung zum Bürokratieabbau blieb dies unberücksichtigt. Um beurteilen zu können, ob das 25%-Abbauziel erreicht wird, darf dies nicht außer Acht gelassen werden. Eine nachhaltige Reduktion von Bürokratiekosten kann nur durch eine Nettoperspektive gesichert werden. Am Ende dürfen die Entlastungen nicht von neuen bürokratischen Regelungen aufgefressen werden. Die Bundesregierung ist daher aufgefordert sich ausdrücklich zum Nettoziel zu bekennen und künftig auch die Belastungen neuer Regelungen zu messen, auszuweisen und dem Deutschen Bundestag zu berichten.

3. Das Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung der Bundesregierung war zwar ein erster Schritt in die richtige Richtung, aber nicht ausreichend. Bisherige Entlastungsinitiativen haben für die betroffenen Betriebe in der Praxis nicht viel geändert. Der Erfolg des Bürokratieabbaus hängt maßgeblich davon ab, dass die Entlastungen beim einzelnen Unternehmen spürbar werden und ankommen. Eine Studie des Nationalen Normenkontrollrats hat gezeigt, dass der Abbau von gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Bürokratiekosten nicht zwangsläufig zu einer für einzelne Unternehmen spürbaren Entlastung führt. Das Statistische Bundesamt hat aus der Bestandsmessung diejenigen Informationspflichten herausgefiltert, die für einzelne Unternehmen besonders kostenintensiv sind. Wie die Bundesregierung diese Erkenntnisse in ihre Abbaubemühungen einbezieht, ist jedoch bis jetzt völlig unklar. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf, bei der Konzipierung weiterer Abbaumaßnahmen verstärkt auch die unternehmensspezifische Wirkung zu beachten, um eine spürbare Entlastung zu erreichen.

4. Die über 80.000 Einzelvorschriften allein im Bundesrecht führen zu einer undurchsichtigen Regelungsdichte. Die Bürger, aber auch Experten innerhalb und außerhalb der Verwaltung sind zunehmend nicht mehr in der Lage, die Vielzahl an Vorschriften zu verstehen und anzuwenden. Das führt letztlich zu mangelnder Transparenz des gesamten Rechtssystems und zu Rechtsunsicherheit für die Bürgerinnen und Bürger. Es entsteht aber auch ein erhebliches Vollzugsdefizit durch die mangelhafte Anwendung von Gesetzen und Rechtsvorschriften durch die Verwaltung. Hinzu kommen immer mehr gesetzliche Vorgaben aus der Europäischen Union. Schon deshalb muss jedes Land in seinem eigenen Bereich für so wenige Vorschriften wie möglich sorgen.

Unternehmen werden durch überholte Vorschriften unnötig in ihrer unternehmerischen Freiheit eingeschränkt und müssen Ressourcen vorhalten, die die Einhaltung dieser Vorschriften überwachen. Für die Bürger wird es zunehmend schwerer und teilweise unmöglich, zu erkennen, wie sie sich rechtstreuen zu verhalten haben. Dieser unnötige Bürokratieaufwand schadet allen und nützt niemandem.

Die Ursachen sind vielschichtig und auch die Lösung dieses Problems muss differenziert angegangen werden. Wenn Rechtsnormen erst einmal geschaffen sind, prüft niemand mehr nach, ob sie noch zeitgemäß sind, ihren Sinn und Zweck noch erfüllen, ja ob sie überhaupt noch anwendbar sind oder nicht vielleicht inzwischen obsolet geworden sind. Für bereits existierende Normen sind daher Maßnahmen zur Rechtsbereinigung zu ergreifen, wie sie in einigen Bundesländern bereits erfolgreich praktiziert werden. Für den verstorbenen Prof. Dr. Ernst Benda ergibt sich aus dem Verfassungsrecht nicht nur die Verpflichtung des Gesetzgebers, ein nicht (mehr) zur Erreichung eines legitimen Ziels geeignetes Gesetz außer Kraft zu setzen, sondern ein solches Gesetz könne aus dem gleichen Grunde verfassungs-

widrig und damit nichtig sein. So sei der Gesetzgeber schon verpflichtet, die alte Rechtsregel zu beachten, dass ein Gesetz nicht länger Bestand haben dürfe, als es zur Zweckerreichung erforderlich sei (Benda, NJW 1996, 2282f.).

Die von der Bundesregierung vorgelegten Initiativen zur Rechtsbereinigung haben diesen Namen nicht verdient. Die Bundesregierung beschränkt sich darauf, alte, zumeist vor-konstitutionelle Rechtsnormen aufzuheben. Es handelte sich dabei um Gesetze und Rechtsverordnungen, die heute ohnehin keinerlei Rechtswirkungen mehr entfalten. Notwendig ist vielmehr eine systematische und flächendeckende Rechtsbereinigung, die zu einer spürbaren Entlastung der Bürgerinnen und Bürger führt und sie von bürokratischen Hemmnissen befreit. Notwendig ist ein kontinuierliches Deregulierungsverfahren. Rechtsbereinigung muss eine Daueraufgabe sein. Das Recht muss permanent daraufhin kontrolliert werden, ob und wie lange es noch benötigt wird.

5. Hinsichtlich zukünftiger Rechtsetzungsvorhaben bedarf es verschiedener Maßnahmen, um eine unnötige weitere Normenflut zu verhindern. Dabei sind Normen grundsätzlich daraufhin zu überprüfen, ob sie auf fünf Jahre befristet und mit einem Verfallsdatum versehen werden können. Hierfür eignen sich insbesondere Maßnahmegesetze mit veränderungsanfälligen oder prognoseunsicheren Regelungsgegenständen. Dadurch wird eine Umkehr der Beweislast erreicht: Es muss grundsätzlich nicht mehr derjenige, der eine Norm für überflüssig hält, den Beweis dafür erbringen. Vielmehr muss derjenige, der für den Fortbestand einer Vorschrift eintritt, die Gründe dafür darlegen. Normen ohne Befristung sind nach fünf Jahren dahingehend zu überprüfen, ob ihr Fortbestand notwendig ist. Wenn ein Gesetz ein Verfallsdatum hat und von ganz allein aufgehoben wird, wird der Aufwand schon sehr viel größer sein, es dann doch noch zu verlängern.

Im Hinblick auf das Exekutivrecht stellt eine generelle Befristung von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften ein geeignetes Mittel dar, bereits den Erlass, aber in besonderer Weise den Fortbestand unnötiger Vorschriften zu vermeiden.

6. Die Wirtschaft in Deutschland wird gelähmt durch lange Genehmigungsverfahren. Gerade bei Großvorhaben dauern Genehmigungsverfahren immer noch mehrere Jahre. Dies ist weiterhin ein Investitionshemmnis. So stecken etwa 40 Milliarden Euro privater Investitionen in der Energiewirtschaft fest, beim Flughafenausbau sind es etwa 20 Milliarden. Deutschland fällt damit im internationalen Standortwettbewerb immer weiter zurück. In einer Phase des verschärften internationalen Wettbewerbs, um geeignete Standorte für Investitionsentscheidungen kommt die Dauer von Genehmigungsverfahren, neben anderen Kriterien, wie den Lohn- und Lohnzusatzkosten, entscheidende Bedeutung zu. Es ist daher dringend notwendig, Genehmigungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, um sie dem internationalen Niveau anzupassen.

Es kann auch nicht sein, dass Unternehmer für die Realisierung eines Projektes mehrere Genehmigungen bei unterschiedlichen Stellen einholen müssen. Hier müssen klare und transparente Strukturen geschaffen werden. Eine Behörde muss die Federführung erhalten, das gesamte Verfahren koordinieren und als Ansprechpartner für den Antragsteller zur Verfügung stehen. Erteilt eine Behörde einem Antrag innerhalb einer gewissen Frist keinen Bescheid, gilt der Antrag als genehmigt. Die Behörde kann danach die Unvollständigkeit oder Fehlerhaftigkeit der Antragsunterlagen nicht mehr rügen. Fristverlängerungen wegen fehlender Unterlagen wären nicht mehr möglich. Grundsätzlich muss das Genehmigungsverfahren durch ein Anzeigeverfahren ersetzt werden.

7. Der Staat überwältigt eine fast unüberschaubare Zahl administrativer Pflichten auf die Unternehmen. Das reicht vom Berechnen, Verwalten und Abführen von Steuern und Abgaben über das Ausfüllen von amtlichen Formularen und Statistiken bis hin zu diversen Aufzeichnungs-, Auskunfts- und Dokumentationspflichten. Dies führt besonders bei kleinen und mittleren Unternehmen zu enormen Bürokratiekosten. Die durchschnittliche Belastung eines Arbeitsplatzes in Kleinunternehmen liegt bei rund 4.400 Euro pro Jahr, während sie für Großunternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten im Durchschnitt nur rund 350 Euro im Jahr für den einzelnen Arbeitsplatz betragen. Dies zeigt, dass gerade kleine und mittlere Unternehmen sich zu Recht über den Bürokratiewust in Deutschland beklagen.

Besonders belastend sind für die Unternehmen auch die amtlichen Statistiken. Oftmals fehlen den Unternehmen schlicht die Ressourcen, um den vielfältigen statistischen Erhebungen selbst nachzukommen. Die Teilnahme an zehn oder mehr statistischen Pflichterhebungen ist keine Seltenheit. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten muss der Staat hier den Unternehmen entgegenkommen. Daher sind gesetzliche Auskunftspflichten auf das zwingend notwendige Maß zu reduzieren. So wird die Wirtschaft insgesamt, insbesondere aber kleine und mittelständische Unternehmen von überflüssigen Berichtspflichten entlastet.

Nach wie vor verzichtet die Bundesregierung auf monetäre Anreize zum Abbau überflüssiger Bürokratie durch die verschiedenen Pflichtdienste. Obwohl die staatliche Verwaltung vielfach von der kostenlosen Zuarbeit der Unternehmen profitiert. Die administrativen Pflichtdienste sind eine Dienstleistung der Unternehmen für den Staat. Es ist daher legitim darüber nachzudenken, dass der Staat diese Dienste bezahlen muss. Erst wenn der Gesetzgeber spürt, welche Kosten er auf die Unternehmen abwälzt, ist er möglicherweise bereit, bei neuen Regelungen weitere Belastungen zu vermeiden und Bürokratie gezielt abzubauen.

Mit dem so genannten Stoppuhrmodell können die administrativen Kosten einer statistischen Erhebung exakt errechnet werden. Auf diese Weise lassen sich auch die individuellen Kosten, die einem Unternehmen bei der Durchführung einer für den Staat erbrachten Leistung entstehen, bestimmen. Die Ergebnisse dieses Modells zeigen, dass der Aufwand für die Erhebungen sowie das Sammeln und Verwalten der Daten bei statistischen Erhebungen oft in keinem Verhältnis zum Nutzen der so gewonnenen Erkenntnisse steht. Eine Bürokratiekostenerstattung für die Wirtschaft wäre ein Anreizmechanismus in der öffentlichen Verwaltung, womit eine Verringerung der Bürokratielasten erreicht werden könnte.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den Nationalen Normenkontrollrat zu einem echten Bürokratie-TÜV weiter zu entwickeln und die administrativen Belastungen für Unternehmen, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger, die aus neuen Gesetzen und Verordnungen resultieren, im Gesetzgebungsverfahren aufzuführen, hinreichend zu quantifizieren und die Beschränkung auf Informationspflichten aufzuheben.
2. eine gesetzliche Regelung vorzulegen, die den im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen ein Anrufungsrecht des Nationalen Normenkontrollrats gewährt.
3. es zu unterlassen, Rechtssetzungsakte auf europäischer Ebene ohne vorherige Beteiligung des Deutschen Bundestages und ohne Gesetzesfolgenabschätzung zu initiieren.
4. ein konkretes Netto-Reduktionsziel für den Bürokratieabbau vorzugeben. Damit soll sichergestellt werden, dass nicht an anderer Stelle Bürokratie aufgebaut wird und das von der Bundesregierung geplante 25%- Ziel in Wirklichkeit ein Nullsummenspiel ist.
5. die Kosten neuer bürokratischer Regelungen zu messen, dem Deutschen Bundestag zu berichten und mit den erreichten Kostenreduktionen zu verrechnen, um die tatsächliche Situation realistisch darstellen zu können.
6. bei der Konzipierung weitere Abbaumaßnahmen verstärkt auch die unternehmensspezifische Wirkung zu beachten, um eine spürbare Entlastung zu erreichen.
7. jährlich ein ressortübergreifendes Rechtsbereinigungsgesetz vorzulegen, das bestehende und nicht mehr erforderliche Gesetze und Rechtsverordnungen in Teilen oder vollständig aufhebt.
8. neue Gesetze grundsätzlich daraufhin zu überprüfen, ob sie auf fünf Jahre befristet und mit einem Verfallsdatum versehen werden können. Gesetze ohne Befristung sind nach fünf Jahren dahingehend zu überprüfen, ob ihr Fortbestand notwendig ist.

9. neue Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes grundsätzlich auf fünf Jahre zu befristen und so mit einem Verfallsdatum zu versehen.
10. Initiativen zu ergreifen, um Genehmigungsverfahren, die bundesgesetzlich geregelt sind, zu verkürzen und zu beschleunigen. Genehmigungsverfahren sind inhaltlich zu reduzieren und verfahrens- und kompetenzmäßig zu konzentrieren. Grundsätzlich ist dem Anzeigeverfahren der Vorzug zu geben. Erteilt eine Behörde innerhalb einer gewissen Frist keinen Bescheid, gilt der Antrag als genehmigt.
11. gesetzliche Auskunftspflichten von Unternehmen auf das zwingend notwendige Maß zu reduzieren, um die deutsche Wirtschaft, insbesondere die kleinen und mittelständischen Unternehmen so von überflüssigen Informations- und Berichtspflichten zu befreien.
12. Existenzgründer und Übernehmer von Unternehmen in den ersten fünf Jahren von allen Auskunftspflichten zu befreien.
13. die Erhebung für Unternehmensstatistiken grundsätzlich online zu ermöglichen.
14. über eine Bürokratiekostenerstattung für die Wirtschaft einen Anreizmechanismus in der öffentlichen Verwaltung zu schaffen, über den eine ständige Verringerung der Bürokratielasten erreicht werden kann.

Berlin, den 25. März 2009

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion