

## **Antrag**

**der Abgeordneten Birgit Homburger, Dr. Max Stadler, Jörg van Essen, Mechthild Dyckmans, Ernst Burgbacher, Rainer Brüderle, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Angelika Brunkhorst, Patrick Döring, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Dr. Werner Hoyer, Dr. Heinrich L. Kolb, Hellmut Königshaus, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Ina Lenke, Michael Link, Markus Löning, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Jörg Rohde, Dr. Konrad Schily, Marina Schuster, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP**

### **Schlanker Staat durch weniger Bürokratie und Regulierung**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Bestand des Bundesrechts beläuft sich mittlerweile auf über 88 000 Einzelvorschriften. Im November 2005 waren in Deutschland 2 059 Gesetze mit 47 835 Einzelnormen und 3 176 Rechtsverordnungen mit 40 402 Einzelvorschriften zu beachten. Jedes Jahr kommen weitere Vorschriften hinzu. Allein in der vergangenen 15. Legislaturperiode wurden 466 Gesetze und 1 413 Verordnungen verkündet. Dies alles führt 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 wenig 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 rechtstreu zu verhalten haben. Dieser unnötige Bürokratieaufwand schadet allen und nützt niemandem.

Darüber hinaus verursacht alleine die Existenz überflüssiger Normen volkswirtschaftliche Kosten erheblichen Ausmaßes. Das Institut für Mittelstandsfor-

sung hat 2003 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit ermittelt, dass die Bürokratiekosten für die Wirtschaft 46 Mrd. Euro jährlich betragen. Insgesamt halten 33 Prozent der Befragten die Bürokratiebelastung in Deutschland für sehr hoch, fast 46 Prozent für hoch. Mehr als ein Viertel aller Unternehmen fühlen sich durch Aufgaben, die sie unentgeltlich für den Staat erbringen, sehr hoch oder hoch belastet.

2. 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. Auch der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes eine Rechtsbereinigung für erforderlich gehalten. Für 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 verfassungswidrig 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, 2282 f.). Die von der Bundesregierung in der 15. Legislaturperiode und jetzt erneut vorgelegte Initiative zur Rechtsbereinigung hat diesen Namen nicht verdient. Die Bundesregierung beschränkt sich darauf, lauter alte, zumeist vorkonstitutionelle, 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.

3. 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 dahin gehend 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.

4. Die Wirtschaft in Deutschland wird gelähmt durch lange Genehmigungsverfahren. Gerade bei Großvorhaben dauern Genehmigungsverfahren immer noch mehrere Jahre. Dies ist weiterhin ein Investitionshemmnis. 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. Dazu gehört auch, das Planungsrecht zu vereinfachen. Bürger und Wirtschaft sollen mehr Planungssicherheit bekommen. Zu denken ist hier insbesondere an Vorschriften zur Planung von Infrastrukturprojekten, wie des Baus und der Änderung von Bundesfernstraßen, Betriebsanlagen der Eisenbahn, von Bundeswasserstraßen und Flughäfen. Insbesondere Projekte, die aufgrund ihrer überregionalen Bedeutung als dringlich eingestuft werden, müssen in einem vereinfachten Verfahren umgesetzt werden können. Wesentliche Schritte in diese Richtung haben bereits das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz aus dem Jahr 1991 und das Planungsvereinfachungsgesetz aus dem Jahr 1993 gebracht. Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz gilt allerdings nur in den neuen Bundesländern und läuft Ende dieses Jahres aus. Es hat wegen der besonderen Bedingungen der Wiedervereinigung eine Art Sonderrecht für die neuen Bundesländer geschaffen, insbesondere einer Verkürzung des Rechtswegs. 15 Jahre nach der Wiedervereinigung ist jetzt ein einheitliches Planungsrecht für ganz Deutschland notwendig.

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.

5. Die Gesetzesfolgenabschätzung erfolgt auf Bundesebene immer noch unzureichend. Gesetzesfolgenabschätzung ist ein Verfahren zur Erkundung und vergleichenden Bewertung von Folgen beabsichtigter bzw. in Kraft getretener Rechtsvorschriften. Die Bundesregierung hat 2000 die neue Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) beschlossen, die weitgehend die sog. Blauen Prüffragen übernommen hat. Die Bundesregierung wollte damit erreichen, die Zusammenarbeit und Organisation der Bundesministerien sowie die Vorbereitung von Gesetzentwürfen umfassend zu modernisieren. Erstmals ist die Gesetzesfolgenabschätzung in die Geschäftsordnung aufgenommen worden. Sie soll als Verfahren zur Rechtsoptimierung die Verminderung der Regelungsmenge, den sparsamen Umgang mit knappen Ressourcen und die Vermeidung von Akzeptanzverlusten zum Ziel haben. Sie soll weniger, dafür bessere, schlankere und leichter verstehbare Regelungen ermöglichen und damit auch deren Befolgbarkeit und Vollziehbarkeit fördern. Zudem soll die Gesetzesfolgenabschätzung helfen, die wahrscheinlichen Folgen und Nebenwirkungen rechtsförmeriger Regelungsvorhaben zu ermitteln und zu beurteilen.

In der Praxis wird die Gesetzesfolgenabschätzung diesen Zielen leider nicht gerecht. Der Bundesrechnungshof kommt in seinen Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zu dem Ergebnis, dass die Bundesregierung das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung noch zu wenig nutze. Eine Stichprobenprüfung des Bundesrechnungshofs hat ergeben, dass die Gesetzesbegründungen den Anforderungen der GGO nicht in allen Punkten gerecht werden. Bei den untersuchten Gesetzgebungsmaßnahmen waren die beabsichtigten Wirkungen und unbeabsichtigten Nebenwirkungen nicht immer umfassend und klar dargestellt, so der Bundesrechnungshof. Mögliche unbeabsichtigte Nebenwirkungen fanden bei der Begründung der Gesetzesvorlagen keine größere Aufmerksamkeit. Die generelle Pflicht zur Erörterung von Befristungsmöglichkeiten sei bei vielen Beteiligten auf Unverständnis gestoßen. Die Not-

wendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung war häufig nur formelhaft begründet. Bemerkenswert ist die Feststellung des Bundesrechnungshofs, bindende politische Zielsetzungen hätten nicht selten eine den Vorgaben der GGO entsprechende Gesetzesfolgenabschätzung beeinträchtigt.

Hinzu kommt, dass die Gesetzesfolgenabschätzung in den meisten Fällen nicht transparent genug ist. Der Vorgang der Gesetzesfolgenabschätzung erfolgt intern auf ministerieller Ebene und findet nur unzureichend Einfluss in die Gesetzesbegründung. Unerwünschte Nebenfolgen des Gesetzesvorhabens bleiben somit der Öffentlichkeit verborgen, wenn dies übergeordneten politischen Interessen entspricht. Auch lässt sich nicht nachvollziehen, wie die öffentlichen und sonstigen Kosten berechnet worden sind. Mangelnde Gesetzesfolgenabschätzung führt zu einer minderen Qualität der Rechtsetzung und zwangsläufig zu Nachbesserungsgesetzen, die in den vergangenen Jahren immer mehr zur Regel geworden sind. Dies führt zum einen zu verständlichem Unmut bei den Bürgerinnen und Bürgern über unzureichende Gesetze und zum anderen zu schwindendem Vertrauen in den Gesetzgeber.

Ziel einer Gesetzesfolgenabschätzung muss es sein, Wirksamkeit, Belastungen, Nutzen und Kosten von Gesetzen in unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses zu untersuchen. In einer frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses muss eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Alternativen erfolgen und mit der Frage, welche davon sich am besten in die erwartete gesellschaftliche Entwicklung einpasst. Bei der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung stehen Vollzugspraktikabilität, Befolgbarkeit, Verständlichkeit, Kosten-Nutzen-Relationen und institutionelle Funktionalitäten im Vordergrund. In einem Bürokratiekosten-TÜV müssen die administrativen Belastungen für Unternehmen und Verbraucher ermittelt werden, die aus neuen Gesetzen und Verordnungen resultieren. So wird schon von Anfang an eine Bürokratiekostenabschätzung dazu führen, dass bestimmte Regelungen gar nicht erst getroffen werden. Die retrospektive Abschätzung der Gesetzesfolgen muss sozusagen als „Gesetzescontrolling“ die Bewährung von Rechtsvorschriften in der Praxis nachprüfen. Frühzeitig müssen mögliche Alternativen zum geplanten Vorhaben geprüft werden. Während des Gesetzgebungsverfahrens muss die Vollzugspraktikabilität im Vordergrund stehen. Die Bewährung der Rechtsvorschrift in der Praxis ist im Anschluss zu evaluieren.

## II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. 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 dahin gehend zu überprüfen, ob ihr Fortbestand notwendig ist,
2. neue Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes grundsätzlich auf fünf Jahre zu befristen und so mit einem Verfallsdatum zu versehen,
3. jährlich ein Rechtsbereinigungsgesetz vorzulegen, das bestehende und nicht mehr erforderliche Gesetze und Rechtsverordnungen in Teilen oder vollständig aufhebt,
4. sicherzustellen, dass die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung vorgeschriebene Gesetzesfolgenabschätzung umfassend angewendet werden. Dazu hat die Bundesregierung geeignete qualitätssichernde Maßnahmen zu ergreifen. Das Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung ist umfänglich in der Begründung eines Gesetzentwurfs zu dokumentieren,
5. in einem Bürokratiekosten-TÜV die administrativen Belastungen für Unternehmen und Verbraucher, die aus neuen Gesetzen und Verordnungen resul-

tieren, im Gesetzgebungsverfahren aufzuführen und hinreichend zu quantifizieren,

6. 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.

Berlin, den 29. November 2005

**Birgit Homburger**  
**Dr. Max Stadler**  
**Jörg van Essen**  
**Mechthild Dyckmans**  
**Ernst Burgbacher**  
**Rainer Brüderle**  
**Jens Ackermann**  
**Dr. Karl Addicks**  
**Christian Ahrendt**  
**Angelika Brunkhorst**  
**Patrick Döring**  
**Ulrike Flach**  
**Otto Fricke**  
**Horst Friedrich (Bayreuth)**  
**Dr. Edmund Peter Geisen**  
**Miriam Gruß**  
**Joachim Günther (Plauen)**  
**Dr. Christel Happach-Kasan**  
**Heinz-Peter Hausteil**  
**Dr. Werner Hoyer**  
**Dr. Heinrich L. Kolb**  
**Hellmut Königshaus**

**Gudrun Kopp**  
**Jürgen Koppelin**  
**Heinz Lanfermann**  
**Sibylle Laurischk**  
**Ina Lenke**  
**Michael Link**  
**Markus Löning**  
**Patrick Meinhardt**  
**Jan Mücke**  
**Burkhardt Müller-Sönksen**  
**Dirk Niebel**  
**Hans-Joachim Otto (Frankfurt)**  
**Detlef Parr**  
**Jörg Rohde**  
**Dr. Konrad Schily**  
**Marina Schuster**  
**Carl-Ludwig Thiele**  
**Florian Toncar**  
**Christoph Waitz**  
**Dr. Claudia Winterstein**  
**Hartfrid Wolff (Rems-Murr)**  
**Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion**





