



Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum Bericht der Bundesregierung nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates „Bessere Rechtsetzung 2015: „Mehr Entlastung. Mehr Transparenz. Mehr Zeit für das Wesentliche.“

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) nimmt gemäß § 4 Abs. 4 NKR-Gesetz zu dem Bericht der Bundesregierung wie folgt Stellung:

- Die Bilanz der 2015 beschlossene ‚One in one out‘-Regel fällt nach einem Jahr positiv aus, das ‚Out‘ ist um rund 958 Mio. Euro höher als das ‚In‘. Das bedeutet, dass der bisherige Trend der stetig ansteigenden laufenden Kosten der Wirtschaft aus deutschen Gesetzen und Verordnungen im Jahr 2015 erstmals durchbrochen werden konnte.
- Nach der Untersuchung ausgewählter Lebenslagen von Bürgern und Unternehmen im Jahr 2015 sind Bürger und Unternehmen mit der Verwaltung eher zufrieden. Bei zwei Aspekten, der Verständlichkeit des Rechts sowie der Formulare, ist die Zufriedenheit allerdings unterdurchschnittlich. Für bessere Rechtssetzung gibt es also weiter Handlungsbedarf.
- Geringe Zufriedenheitswerte bestehen auch im Hinblick auf die Verfahrensdauern, die Transparenz der Verfahrensschritte sowie bei Öffnungs- und Wartezeiten. Gegen diese Defizite hilft bürger- und wirtschaftsfreundliches E-Government. Konsequentes E-Government ist der Schlüssel für aufwandsarmen Gesetzesvollzug und kann Milliarden einsparen. Die strategische Relevanz dieses Themas für den Bürokratieabbau kann daher nicht hoch genug eingeschätzt werden – ein Aspekt, dem der Bericht der Bundesregierung zu wenig Rechnung trägt.
- Mit dem im Januar 2016 beschlossenen EU ex ante-Verfahren nimmt die Bundesregierung – einer Anregung des NKR folgend – die Folgekosten für Deutschland bereits bei geplantem EU-Recht systematisch in den Blick, wenn die Erfüllungsaufwände wahrscheinlich über 35 Mio. Euro liegen. Der NKR begleitet diese Einschätzungen.
- Im Laufe des Jahres 2016 werden Berichte der Ressorts aus dem Januar 2013 für wichtige Neuregelungen gestarteten systematischen Evaluierungsverfahren erwartet. Die Berichte werden erste Anhaltspunkte dazu liefern, inwieweit das Verfahren geschärft werden sollte.

Im Einzelnen nimmt der NKR wie folgt Stellung:

1. Entwicklung des Erfüllungsaufwands/,One in one out'-Regel

Die Einführung der ,One in one out'-Regel im Jahr 2015 ist ein deutliches Signal, dass die Bundesregierung den jährlichen Erfüllungsaufwand der Wirtschaft dauerhaft begrenzen will. Mit Staatssekretärsbeschluss vom Januar 2016 wurde die Geltung der Regel vom 1. Juli 2015 auf den 1. Januar 2015 vorverlegt. Der NKR hatte seine Zustimmung frühzeitig signalisiert.

Die ,One in one out'-Regel enthält systematische Beschränkungen. Davon hat die Nichtberücksichtigung von 1:1 umgesetztem EU-Recht die größte Auswirkung auf die Bilanzierung, denn in vielen Politikfeldern, wie im Umweltrecht oder im Bereich der Landwirtschaft, geht es wesentlich um die Umsetzung von EU-Recht.

Für das erste Jahr ist eine positive Bilanz zu ziehen. Beim jährlichen Erfüllungsaufwand der Wirtschaft übertreffen die Entlastungen aus neuen Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung die Belastungen um rund 1,4 Mrd. Euro, wovon 958 Mio. Euro für die ,One in one out'-Bilanz relevant sind.

Im Vergleich dazu ist ein leichter Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwands der Verwaltung um 24 Mio. Euro und der Bürger um rund 1500 Stunden zu beobachten. Zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung liegen allerdings erst vorläufige Zahlen vor, da für die unter enormen zeitlichem Druck verabschiedeten „Asylpakete“ die Erfüllungsaufwandschätzungen unvollständig sind und bis zur Mitte dieses Jahres nachermittelt werden.

Deutlich gestiegen ist der einmalige Umstellungsaufwand der Wirtschaft, der nicht in die ,One in one out'-Bilanz einfließt. Er betrug im Jahr 2015 mit 1,76 Mrd. Euro rund 1 Mrd. mehr als 2014. Auch diese Kosten muss die Bundesregierung im Blick behalten.

Der NKR nimmt positiv zur Kenntnis, dass der Bürokratienindex (BKI) 2015 deutlich unter den Referenzwert von 100 Punkten gesunken ist: Die Bürokratienkosten der Wirtschaft seit dem Erreichen des 25%-Abbauziels im Jahr 2012 sind also nicht nur stabil geblieben, sondern konnten reduziert werden. Es ist davon auszugehen, dass es auch weiterhin Einsparpotenziale gibt, die gehoben werden müssen.

2. Lebenslagenkonzept

Mit der Untersuchung von ausgewählten Lebenslagen von Bürgern und Unternehmen hat die Bundesregierung ihr Programm zur besseren Rechtsetzung sinnvoll ergänzt. Die Ergebnisse zeigen, dass Bürger und Unternehmen grundsätzlich mit der Verwaltung zufrieden sind. Besonders gut werden deren „Unbestechlichkeit“ und „Diskriminierungs-

freiheit“ bewertet, zwei wesentliche Säulen eines funktionierenden Rechtsstaates. Weniger zufrieden waren die Befragten mit der „Verständlichkeit des Rechts sowie der Formulare und Anträge“. Hier gibt es Verbesserungsbedarf. Aus Sicht des NKR müssen die Ergebnisse der umfangreichen Befragungen genutzt werden, um durch konkrete Maßnahmen die aufgedeckten Schwachpunkte anzugehen. Dafür sollte sich die Bundesregierung ein neues Arbeitsprogramm geben, damit sich bei der angekündigten Wiederholung der Befragungen deutliche Fortschritte zeigen.

3. Projekte und Untersuchungen

Die Bundesregierung beschreibt in ihrem Jahresbericht eine Reihe von Projekten, die sie im Jahr 2015 durchgeführt hat bzw. die sie weiterverfolgt. Unter anderem wurde nach langer Entwicklungsphase zum 1. Januar 2016 für die Ressorts verpflichtend ein sog. KMU-Test zur Prüfung der besonderen Belange von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) eingeführt. Er ist aus Sicht des NKR geeignet, die bürokratische Belastung für KMU einzudämmen. Wichtig ist nun, diesen Test mit Leben zu füllen und die Erkenntnisse daraus nachvollziehbar in den Gesetzgebungsvorhaben darzustellen. Dann können auch die jeweiligen Akteure besser erkennen, ob sie betroffen sind und welche Alternativen im Raum standen.

Viele der beschriebenen Projekte und Maßnahmen lassen nach Auffassung des NKR allerdings zu wenig konkrete Fortschritte erwarten und kommen nur zäh voran. Nur mit klaren Zielen oder festen Zeitrahmen lässt sich nach den Erfahrungen des NKR mit eigenen Untersuchungen ausreichend ‚Druck ins System‘ bringen, um Entbürokratisierungsprojekte erfolgreich abzuschließen.

4. E-Government

E-Government wird im Bericht der Bundesregierung als eigenständiges und wichtiges Querschnittsthema explizit ausgeklammert. Zwar finden sich einige ausgewählte „E“-Projekte im Kapitel „Untersuchungen, Projekt und Entwicklungen“, eine ganzheitliche Würdigung von E-Government als Schlüssel für aufwandsärmeren Gesetzesvollzug findet aber nicht statt. Aus Sicht des NKR ist E-Government ein wesentlicher Schlüssel zu einem erfolgreichen Bürokratieabbau, vor allem wenn es nicht auf einzelnen Leuchttürmen und Insellösungen beruht, sondern ganzheitlich angegangen wird. Hierzu ist vor allem eine verbindliche ressortübergreifende Strategie der Bundesregierung notwendig. Die Beschlüsse der Bundesregierung zur IT-Konsolidierung und die noch 2015 begonnene Einrichtung eines Bundesrechenzentrums (ITZ-Bund) sind Schritte in die richtige Richtung für einen seit langem überfälligen Konsolidierungsprozess.

Ähnliche Tendenzen sind auch auf Landes- und Kommunalebene zu spüren: IT-Konsolidierung findet an vielen Orten statt. Was aus Sicht des NKR jedoch fehlt, ist eine ebenenübergreifende Strategie, die die Einzelinitiativen sinnvoll verknüpft. Im Ergebnis ist in Deutschland nach wie vor eine fragmentierte und heterogene IT- und E-Government-Landschaft anzutreffen, die sich nicht an funktionalen und pragmatischen Lösungen orientiert, sondern den hergebrachten fachlichen und gebietskörperschaftlichen Zuständigkeiten folgt. In den einschlägigen E-Government-Rankings ist Deutschland zuletzt weiter abgerutscht (von Platz 17 auf 21 im E-Government Survey der Vereinten Nationen, von 45 auf 39 % E-Government-Nutzung im E-Government-Monitor von D21) oder hat sich im Mittelfeld nur leicht verbessert (E-Government-Benchmark der EU).

Besonders schmerzlich ist die zersplitterte IT-Landschaft der deutschen Verwaltungen beim Flüchtlingszustrom ab dem Sommer 2015 deutlich geworden. Die vorhandenen IT-Systeme des Bundes, der Länder und Kommunen waren nicht aufeinander abgestimmt. Mehrfachregistrierungen, unvollständige Datensätze und mangelnder Datenaustausch mit der Folge erheblicher Koordinationsprobleme zwischen den vielen beteiligten Behörden behinderten einen zügigen und effizienten Verwaltungsvollzug.

Anders ausgedrückt: Die erheblichen Probleme bei der organisatorischen und administrativen Bewältigung der Flüchtlingsströme in den vergangenen Monaten waren nicht nur der unerwartet hohen Zahl der Flüchtlinge geschuldet, sondern waren hausgemacht, weil es an effizientem und zwischen Bund, Ländern und Kommunen kompatiblen E-Government fehlte.

Die zur Behebung dieser Missstände eingeleiteten Maßnahmen zur Schaffung eines gemeinsamen Datenbestandes und zur Integration aller beteiligten Behörden bei den IT-Verfahren zeigen, dass eine stärkere Kooperation möglich und dringend geboten ist. Voraussetzung ist der politische Wille, dies umzusetzen.

Hieran mangelt es aus Sicht des NKR jedoch immer noch, wenn es um andere, derzeit weniger notleidende Verwaltungsbereiche geht. Das vom NKR in Auftrag gegebene Gutachten „E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg“¹ beschreibt überzeugend, dass genügend Haushaltsmittel für die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse zur Verfügung stehen (ca. 13 Mrd. Euro p.a. bei Bund, Ländern und Gemeinden), aber zu wenig koordiniert verwendet werden. Durch ein gemeinsames Vorgehen und einem zielgerichteten Einsatz dieser Mittel könnten über 30% der Verwaltungsaufwände eingespart werden.

1

Neben den gemeinsamen Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung muss die Bundesregierung aus Sicht des NKR wesentlich stärkere Anstrengungen unternehmen, durch wirksames E-Government beim Verwaltungsvollzug zu spürbaren Vereinfachungen und Entlastungen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zu gelangen. Dabei geht es im Ergebnis nicht um die Aufbesserung der ‚Portokasse‘, sondern um die Einsparung bzw. bessere Nutzung von Milliarden Euro pro Jahr. Die strategische Relevanz dieses Themas für den Bürokratieabbau kann nicht hoch genug eingeschätzt werden.

5. EU ex ante-Verfahren

Mit dem neuen EU ex ante-Verfahren nimmt die Bundesregierung die Folgekosten von geplanten EU-Rechtsakten für Deutschland erstmals systematisch in den Blick. Aus Sicht des NKR ist das eine sehr bedeutsame und längst überfällige Neuerung: Die Bundesregierung ermittelt künftig für alle Legislativvorhaben der EU-Kommission, bei denen mit einem europaweiten Erfüllungsaufwand von über 35 Mio. Euro zu rechnen ist, schon zu Beginn der Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen die voraussichtlichen Erfüllungsaufwände für Deutschland. Der NKR begrüßt diesen wichtigen Fortschritt für ein transparentes EU-Rechtsetzungsverfahren. Der NKR hatte seit längerem auf eine frühzeitige Analyse der Folgekosten von Vorschlägen der EU-Kommission gedrängt und wird zu den Folgekostenschätzungen der Ressorts jeweils Stellung nehmen.

Ob und wie die Folgekosten europäischer Regelungsvorhaben für Deutschland ermittelt werden können, hängt auch von der Qualität der europäischen Folgenabschätzungen ab. Der Erste Vizepräsident der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, hat mit dem Paket zur besseren Rechtsetzung vom Mai 2015 zahlreiche Verbesserungen, darunter auch für die Qualität der Folgenabschätzungen, auf den Weg gebracht. Der NKR begrüßt das Paket von Vizepräsident Timmermans als einen guten ersten Schritt in die richtige Richtung. Gemeinsam mit der Bundesregierung wird der NKR im Zuge des neuen EU ex ante-Verfahrens kritisch prüfen, wie die Neuerungen in die Praxis umgesetzt werden und ob z. B. die Folgenabschätzungen der Europäischen Kommission besser als bisher Rückschlüsse auf die Folgekosten für die Mitgliedstaaten zuzulassen.

6. Evaluierung

Die Bundesregierung betont zu Recht die Bedeutung einer systematischen Evaluierung von Regelungsvorhaben für eine bessere Rechtsetzung. Die systematische Evaluierung von wesentlichen Regelungsvorhaben wurde im Januar 2013 beschlossen – übrigens der erste Beschluss dieser Art in der Geschichte der deutschen Rechtsetzung. Die Ressorts verpflichten sich seither zu Evaluationen in einer Frist von drei bis fünf Jahren nach

Inkrafttreten der Neuregelung. Deshalb sind im Jahr 2016 die ersten Evaluationsberichte zu erwarten. Daran wird sich ablesen lassen, ob und inwieweit das bisherige Verfahren zu aussagekräftigen Evaluationsergebnissen führt. Der NKR ist überzeugt, dass Evaluationen nur erfolgreich sein können, wenn bereits bei der Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben überprüfbare Kriterien festgelegt werden, wie z. B. beabsichtigte Wirkungen, Ziele und möglichst quantifizierbare Zielgrößen.

7. Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen

Bundesrecht wird zum größten Teil von Ländern und Kommunen vollzogen. Deshalb fällt der bei weitem größte Anteil des Erfüllungsaufwands der Verwaltung auf diesen Ebenen an. Umso wichtiger ist dort die systematische Erfassung und Darstellung des durch Bundesrecht verursachten Aufwands. Hier sieht der NKR – trotz erfreulicher Positivbeispiele – weiterhin Defizite. Länder und Kommunen werden bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands immer noch nicht durchgehend eingebunden. Gleichzeitig sind die Rückmeldungen der Länder und Kommunen zum erwarteten Aufwand oft unzureichend. Die von der Bundesregierung als „eng“ bezeichnete Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen muss nach Auffassung des NKR intensiviert werden. Bestehende Beteiligungsverfahren und deren organisatorische und rechtliche Grundlagen sind um den Aspekt der Erfüllungsaufwände zu ergänzen, damit die Folgekosten von Neuregelungen für Länder und Kommunen frühzeitig sichtbar werden. Nur dann können verstärkt aufwandsärmere Alternativen identifiziert werden.

Vor diesem Hintergrund hat der NKR einen Bund-Länder-Gesprächskreis zur Verbesserung der ebenenübergreifenden Ermittlung des Erfüllungsaufwands initiiert. Ein erstes Ergebnis ist u. a. das vom Statistischen Bundesamt entwickelte Erfassungswerkzeug ERBEX (**E**rfüllungsaufwands**b**erechnung **Ex** ante), das eine gute Grundlage für einen verbesserten, strukturierten Informationsaustausch zwischen den Ebenen bietet. ERBEX erleichtert es den Ressorts sowie den übrigen Beteiligten, den Erfüllungsaufwand methodengerecht darzustellen und sollte durch die Bundesregierung konsequent und systematisch genutzt werden.

8. Ausblick

Die Bundesregierung hat im Jahr 2015 eine umfassende Untersuchung zu einzelnen Lebenslagen von Bürgern und Unternehmen durchgeführt. Bisher ist noch nicht zu erkennen, welche Schlüsse aus den durchaus interessanten Erkenntnissen dieser Untersuchung gezogen werden sollen. Zwei Ansatzpunkte lassen sich leicht identifizieren. Sie betreffen die Verständlichkeit der Formulare sowie des Rechts. Durch die Ergebnisse

der Untersuchung ist die Bundesregierung aufgefordert, dort anzusetzen: Formulare sollten beispielsweise vor der Einführung von Betroffenen getestet werden und bundeseinheitlich angewandt werden. Entsprechende Maßnahmen sollten in ein neues Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung Eingang finden und auch bestehende Ansätze wie das Föderale Informationsmanagement (FIM) zur gemeinsamen, ebenenübergreifenden Formularentwicklung mit einbeziehen.

Auch die fach- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit in Sachen E-Government muss in den nächsten Monaten und Jahren größte Priorität genießen. Erst wenn die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen die Breite, Tiefe und Qualität vergleichbarer E-Commerce-Angebote erreicht, steigen die Attraktivität und damit auch die Nutzerzahlen. Dies wiederum ist Voraussetzung, um die erheblichen Einsparpotentiale zu heben, die wirksames E-Government im Hinblick auf den Bürokratieabbau verspricht.

Das erste Jahr mit ‚One in one out‘ zeigt, dass es möglich ist, der Zunahme des Erfüllungsaufwands erfolgreich entgegenzuwirken. Die Bundesregierung bleibt weiterhin gefordert, diesen Weg der Kostenbegrenzung konsequent weiterzugehen. Dabei sollte auch die Begrenzung des Umstellungsaufwands stärker in den Blick genommen werden.

2016 werden die ersten Evaluationsberichte aus dem im Jahr 2013 beschlossenen systematischen Evaluationsverfahren erwartet. Der NKR wird die Berichte prüfen und gemeinsam mit der Bundesregierung beraten, welche Folgerungen sich daraus ergeben und ob und wie das Evaluationsverfahren weiterentwickelt werden soll.