



Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum Bericht der Bundesregierung nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates „Bessere Rechtsetzung 2014: Amtlich – einfach – spürbar“

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

Die jüngste Entwicklung, den Erfüllungsaufwand durch die Einführung einer ‚One in one out‘-Regel erstmals wirksam zu begrenzen, wird vom NKR ausdrücklich begrüßt. Das im März von der Bundesregierung beschlossene Verfahren bedeutet einen Qualitätssprung im Bereich Bessere Rechtsetzung in Richtung einer echten Folgekostenbegrenzung für die Wirtschaft. Der NKR erkennt außerdem deutliche Fortschritte bei der begonnenen Untersuchung von 30 konkreten Lebenslagen von Bürgern und Wirtschaft. Daraus können konkrete Anhaltspunkte gewonnen werden, spürbare Entlastungen für die Betroffenen auf den Weg zu bringen.

Deutlichen Nachholbedarf sieht der NKR weiterhin bei dem Thema E-Government. Das große Potenzial zur Reduzierung von Erfüllungsaufwand wird bisher durch mangelnde Koordinierung der Akteure untereinander sowie unzureichende Finanzierung nicht ausreichend gehoben. Außerdem hält es der NKR für erforderlich, Länder und Kommunen systematischer in den Rechtsetzungsprozess einzubinden, um den zusätzlichen Erfüllungsaufwand im Verwaltungsvollzug möglichst gering zu halten. Auch für den Rechtsetzungsprozess auf EU-Ebene muss die Bundesregierung durch ein geeignetes EU-ex ante Verfahren für deutlich mehr Kostentransparenz sorgen.

Zu den einzelnen Themen des Jahresberichts 2014 der Bundesregierung nimmt der NKR wie folgt Stellung:

1. Entwicklung des Erfüllungsaufwands

Mit dem vorliegenden Jahresbericht bilanziert die Bundesregierung die Entwicklung des Erfüllungsaufwands für alle von der Bundesregierung im Jahr 2014 beschlossenen Regelungsvorhaben. Danach ist der jährliche Erfüllungsaufwand der Bürger und der Verwaltung leicht gesunken, der einmalige Umstellungsaufwand der Verwaltung um rund 810 Mio. Euro gestiegen. Für die Wirtschaft ist eine gänzlich andere Entwicklung zu beobachten: Der jährliche Erfüllungsaufwand ist um rund 10,3 Mrd. Euro gestiegen, der

einmalige Umstellungsaufwand im gleichen Zeitraum um rund 691 Mio. Euro. Wie der NKR schon in seinem Jahresbericht 2014 deutlich gemacht hat, wurde dieser ganz erhebliche Anstieg vor allem durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Tarifautonomiestärkungsgesetz hervorgerufen. Insgesamt ist ein kontinuierlicher Anstieg des Erfüllungsaufwands seit 2011 zu beobachten. Entsprechend wichtig ist die konsequente Anwendung des jüngst von der Bundesregierung beschlossenen Verfahrens zum ‚One in one out‘. Denn ‚One in one out‘ bietet für die Zukunft eine echte Chance zu einer spürbaren Begrenzung des Erfüllungsaufwands.

Der NKR begrüßt, dass das Statistische Bundesamt – wenn auch mit einiger Verzögerung – jetzt damit begonnen hat, die ex ante-Schätzungen der Ressorts zum Erfüllungsaufwand jeweils zwei Jahre nach Inkrafttreten eines Regelungsvorhabens nachzumessen. Der NKR erwartet, dass ihm die Ergebnisse der Nachmessungen zeitnah zur Verfügung stehen.

2. Lebenslagenkonzept

Der NKR begrüßt das von der Bundesregierung im Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung 2014“ beschlossene Lebenslagenkonzept ausdrücklich. Der NKR hält diesen Ansatz für eine gute Ergänzung zur ex-ante-Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben und Projekten. Den Untersuchungsgegenstand nicht an einzelnen Gesetzen, sondern an den Betroffenen auszurichten, birgt neue Möglichkeiten für die Orientierung an der Lebenswirklichkeit der Bürger. Den gewünschten Erfolg lässt das Konzept vor allem dann erwarten, wenn die Bundesregierung die 30 Lebenslagen dazu nutzt, Vereinfachungspotentiale nicht nur zu identifizieren, sondern auch zu heben. Erst auf diesem Wege sind spürbare Entlastungen für die Betroffenen zu erreichen.

3. Projekte und Untersuchungen

Die Bundesregierung beschreibt in ihrem Jahresbericht eine Reihe von Projekten, die sie im Jahr 2014 durchgeführt hat bzw. die darüber hinaus noch andauern. Die Erfahrung des NKR aus bisherigen Projekten besteht darin, dass es neben der Analyse der Ist-Situation wesentlich ist, Ideen zu entwickeln, wie zukünftig die Verfahren und Prozesse einfacher gestaltet werden können. Bei den im Jahresbericht vorgestellten Projekten ist dies nach Beobachtung des NKR unterschiedlich stark ausgeprägt. Das Projekt „Optimierung der Meldungen in der sozialen Sicherung“ (OMS) mündete in einen Gesetzesentwurf, der die Wirtschaft deutlich entlasten soll. Bei anderen Projekten sind die „Erfolge“ nicht so deutlich sichtbar. Der NKR fordert die Bundesregierung auf, die Erkenntnisse aus

den durchgeführten Projekten noch konsequenter zu nutzen, um Vereinfachungen, die zur Reduzierung von Erfüllungsaufwand führen, auf den Weg zu bringen. Mit dieser Zielsetzung sollten weitere Projekte angestoßen und auf den Weg gebracht werden.

4. E-Government

Wie die 2011 eingeführte Anerkennung elektronischer Rechnungen beim Vorsteuerabzug und einige jetzt im Bericht der Bundesregierung genannte Projekte zeigen, lassen sich beträchtliche Entlastungen durch die Nutzung elektronischer Verfahren erzielen. E-Government lohnt sich insbesondere bei Verfahren mit hohen Fallzahlen. So kann etwa die im Bericht der Bundesregierung angesprochene Modernisierung des Besteuerungsverfahrens durch elektronische Kommunikation zwischen den Steuerpflichtigen und den Finanzbehörden oder das Projekt der internetbasierten Fahrzeugzulassung zu großen Erleichterungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung führen. Vergleichbare Fortschritte können von einigen Projekten aus dem Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ wie etwa der rechtsicheren Einführung der elektronischen Akte erwartet werden. Der NKR muss jedoch feststellen, dass sich hierzu keine Ausführungen im Bericht der Bundesregierung finden und die strukturellen Probleme bei der Verwirklichung von E-Government ungelöst und unberücksichtigt bleiben. Damit E-Government-Projekte ihre Beschleunigungs- und Vereinfachungswirkungen erzielen, braucht es – nicht zuletzt in der Bundesregierung – effektive, organisationsübergreifende Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen, die u. a. eine Standardisierung und IT-Konsolidierung ermöglichen. Zugleich bedarf es einer auskömmlichen Finanzierung der verschiedenen Projekte. Andernfalls bleibt etwa die elektronische Kommunikation zwischen Steuerpflichtigen und Finanzbehörden eine Vision und wiederholen sich die Probleme, mit denen die internetbasierte Fahrzeugzulassung über Jahre zu kämpfen hatte. Der NKR hat bereits in seinem Jahresbericht 2014 auf den dringenden Handlungsbedarf hingewiesen. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus muss dem Thema E-Government eine stärkere strategische Bedeutung beigemessen werden.

5. Darstellung und Bewertung des Nutzens

Der Abschnitt im Jahresbericht zur Darstellung und Bewertung des Nutzens bezieht sich ausschließlich auf den Umwelt- und Baubereich. Dies ist nach Ansicht des NKR als ein Rückschritt gegenüber dem vorherigen Bericht zu bewerten: Dort gab es eine solche thematische Beschränkung nicht. Dem NKR ist bewusst, dass die Darstellung des Nutzens - vor allem in monetären Dimensionen - nicht in allen Politikbereichen einfach ist.

Jedoch ist er der Auffassung, dass die Bundesregierung die Potentiale in diesem Bereich noch nicht ausreichend geprüft hat. NKR und Bundesregierung haben gemeinsam einen „Methodenbaukasten“ entwickelt. Der NKR regt und bietet weiterhin an, diesen „Methodenbaukasten“ an Regelungsvorhaben aus verschiedenen Politikfeldern zu erproben und gemeinsame Schlussfolgerungen aus den dabei gewonnen Erkenntnissen zu ziehen.

6. Evaluierungsverfahren

Die systematische Evaluierung wesentlicher Regelungsvorhaben, die ab Ende 2015 beginnen soll, ist als ein bedeutender Schritt hin zur besseren Rechtsetzung zu bewerten. Nach dem Bericht der Bundesregierung sind 7 von vormals 8 Pilotvorhaben zur Evaluierung inzwischen abgeschlossen. Nun gilt es, die Erfahrungen aus diesen Pilotvorhaben in alle Ressorts zu kommunizieren. Im Laufe dieses Jahres müssen aus den Erfahrungen mit den Pilotvorhaben klare Verfahrensregeln für die Evaluierungen zwischen Bundesregierung und NKR erarbeitet und beschlossen werden.

7. Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen

Nicht nur Bürger und Unternehmen leiden unter unnötiger Bürokratie. Auch die Verwaltung selbst wird mit Vollzugsaufwand belastet. Eine vollzugsorientierte Gesetzgebung kann daher einen wichtigen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung leisten. In ihrem Bericht kommt die Bundesregierung zu dem Schluss, dass sich „die vereinbarten Verfahren der Zusammenarbeit bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen [...] insgesamt bewährt“ haben. Diese Einschätzung erstaunt den NKR. Zum einen kann der NKR nicht erkennen, welche speziellen Verfahren zur Vollzugsaufwandsermittlung gemeint sein könnten, die über die allgemein vorgeschriebene, auf die Klärung fachlicher Fragestellungen ausgerichtete Länder- und Verbändebeteiligung hinausgehen. Zum anderen ist der durch den NKR diagnostizierte Mangel solcher speziellen Verfahren einer der Gründe dafür, dass die von den Bundesministerien ausgewiesenen Zahlen zum Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwand der Länder und Kommunen vielfach nicht ausreichend oder unbrauchbar sind. Deshalb begrüßt der NKR, dass die Bundesregierung am vom NKR begonnen Gesprächskreis mit den Ländern und Kommunen zur besseren Ermittlung des dort anfallenden Erfüllungsaufwands teilnimmt.

8. Internationale Zusammenarbeit

Über 50 Prozent der Folgekosten von Neuregelungen in Deutschland haben ihren Ursprung in EU-Regelungen. Ist die Rechtssetzung auf EU-Ebene abgeschlossen, bleibt für die Verringerung von Erfüllungsaufwand auf nationaler Ebene oftmals wenig Spielraum. Folgekosten europäischer Regelungen kann die Bundesregierung nur durch möglichst frühzeitige eigene Darstellung und Positionierung im EU-Rechtsetzungsprozess beeinflussen. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Bundesregierung ein klares Bild über diese Folgekosten gewonnen hat, bevor die Verhandlungen in Brüssel beginnen.

Genau dieses Kostenwissen und -bewusstsein gewährleistet das gegenwärtige Verfahren der Bundesregierung nicht. Auch die geplanten Verfahrensänderungen sind nach Auffassung des NKR kein wesentlicher Fortschritt. Denn danach sollen nur die Folgekosten weniger ausgewählter Regelungsvorhaben der EU-Ebene transparent gemacht werden.

Ziel muss es nach Ansicht des NKR stattdessen sein, die nach dem jeweiligen Verhandlungsstand in Brüssel zu erwartenden Folgekosten europäischer Regelungen ex ante systematisch und umfassend erkennbar zu machen. Das Verfahren zur Abschätzung von Folgekosten europäischer Regelungsvorhaben sollte deshalb nach dem Vorbild des nationalen Verfahrens ausgestaltet werden. Denn die Bundesregierung kann nicht einerseits die Regelungsvorhaben der EU als zu bürokratisch und kostenträchtig kritisieren und andererseits selbst nicht die Möglichkeiten nutzen, einem Übermaß an Bürokratie und Folgekosten entgegenzutreten. Nur mit diesem Gleichlauf der Verfahren kann der Erfüllungsaufwand in Deutschland für den Bürger so spürbar beeinflusst werden, wie es die Bundesregierung eigentlich anstrebt.

9. Ausblick

Die Bundesregierung hat am 11. Dezember 2014 „Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie“ verabschiedet. Das Eckpunkte-Papier und die ihm zu Grunde liegende Initiative des Bundeswirtschaftsministers enthalten neben konkreten Rechtsvereinfachungen vor allem die Ankündigung einer ‚One in one out‘-Regel in Deutschland. Nach der ‚One in one out‘-Regel müssen Kosten aus zusätzlichen Vorgaben neuer Gesetze und Verordnungen durch Vereinfachung bzw. Abschaffung bestehender Vorgaben kompensiert werden. Bei konsequenter Anwendung dieser Regel kann das Ziel, den Anstieg des Erfüllungsaufwands wirksam zu begrenzen, erstmals

tatsächlich erreicht werden. Dafür müssen die Kompensationsverfahren jedoch transparent sein; dazu kann die vorgesehene Einbeziehung des NKR beitragen.

