



23. Oktober 2023

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats
zum Sonderbericht der Bundesregierung –
„Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode“**

Die Bundesregierung beschließt im Bundeskabinett am 25. Oktober 2023 ihren Sonderbericht „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode“. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) nimmt im Rahmen seines gesetzlichen Mandats dazu wie folgt Stellung:

1. Vorlage des Sonderberichts ist grundsätzlich zu begrüßen

Erstmals legt die Bundesregierung einen Sonderbericht dieser Art zum Bürokratieabbau vor. Dies verdeutlicht den Anspruch der Bundesregierung, bei der Entlastung von Bürokratie und im Themenfeld der Besseren Rechtsetzung ambitioniert vorzugehen.

Der Bericht stellt über 100 bereits abgeschlossene, noch laufende oder geplante Maßnahmen zur Besseren Rechtsetzung und zum Bürokratieabbau dar, deren Umsetzung die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode – über das Bürokratieentlastungsgesetz IV (BEG IV) hinaus – anstrebt. Nach Zählung des NKR ist knapp ein Viertel der Maßnahmen bereits abgeschlossen, d.h. die jeweiligen Regelungsvorhaben sind in Kraft getreten. Über die Hälfte der genannten Maßnahmen befinden sich noch in Umsetzung; die Rechtsetzungsverfahren hierfür laufen. Ein weiteres Viertel sind Maßnahmen, die geplant sind und für die noch kein Referentenentwurf vorliegt.

2. Übergeordnete Strategie und systematische Verzahnung mit Ergebnissen der Verbändebefragung fehlen

Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung Maßnahmen in allen Politikbereichen identifiziert hat und somit viele Lebensbereiche abdeckt. Positiv hervorzuheben sind die drei Bundesministerien mit einer besonders hohen Zahl an Maßnahmen: Das BMWK (23

Maßnahmen), das BMF (19) sowie das BMG (16). Es ist wichtig, dass sich alle Ressorts mit aller Kraft am Bürokratieabbau beteiligen und systematisch nach Vereinfachungs- und Entlastungsmöglichkeiten suchen.

Dieser systematische Ansatz gelingt der Bundesregierung nach Einschätzung des NKR bisher nicht ausreichend. So enthält der Sonderbericht eine Sammlung vieler Einzelmaßnahmen, die von den Ressorts zusammengetragen wurden. Eine gezielte Strategie, etwa die Vorgabe einer übergeordneten Abbauquote oder eine lebenslagenorientierte, ressortübergreifende Vereinfachungskampagne für bestimmte Politikbereiche, ist noch nicht erkennbar. Auch wird im Sonderbericht nicht im Einzelnen dargestellt, wie die Maßnahmen mit den vielen konkreten Vorschlägen aus der Verbändeabfrage vom Frühjahr dieses Jahres im Zusammengang stehen.

Positiv herauszustellen ist, dass die Bundesregierung zeitgleich zu ihrem Sonderbericht einen ersten Monitoring-Bericht zur Bewertung der Verbändevorschläge veröffentlicht. Dieser Bericht führt auf, wie die 287 den Kategorien 1 und 2 (potenziell zeitnah als gesetzliche Maßnahmen umsetzbar) zugeordneten Vorschlägen bewertet werden. Danach sollen insgesamt 82 Vorschläge (29 %) mindestens teilweise umgesetzt werden. 46 Vorschläge (16 %) werden derzeit noch geprüft. Insgesamt 159 Vorschläge (55 %) sollen aus verschiedenen Gründen nicht aufgegriffen werden. Von den vielen hundert Vorschlägen der Verbände sind bisher erst elf in den Eckpunkten für das BEG IV aufgegriffen worden

Aus Sicht des NKR sollte der Monitoring-Bericht nicht einer abschließenden Entscheidung der Bundesregierung gleichkommen, nach der im Ergebnis nur 29 % der Vorschläge aus der Verbändebefragung Berücksichtigung finden. Stattdessen bedarf es der intensiven Beschäftigung mit den Gründen für die Ablehnung der weiteren Vorschläge. Insofern stellt der Monitoring-Bericht den Anfang einer Debatte mit den Stakeholdern dar und sollte nicht ihren Abschluss bedeuten.

Das methodische Vorgehen, das die Bundesregierung bei der Auswertung der Vorschläge zu Beginn des Verfahrens eingeleitet hat, sollte sie nun auch bei der Umsetzung verfolgen und weitere Anstrengungen unternehmen, die Vorschläge möglichst weitreichend umzusetzen. Dazu gehört aus Sicht des NKR auch ein fortlaufendes Monitoring, in dem der weitere Umgang im Einzelnen transparent gemacht wird, auch für die Vorschläge

aus den weiteren Kategorien 3 (Weiterverfolgung mittels Praxis-Checks), 4 (Weitergabe an außerhalb der Bundesregierung zuständige Stellen) und 5 (Weiterentwicklung von Werkzeugen und Methoden der Besseren Rechtsetzung).

Angesichts der Initiative der Bundesregierung, zusammen mit Frankreich den Bürokratieabbau auf europäischer Ebenen voranzubringen, sollte sie darstellen, inwiefern EU-bezogene Vorschläge aus der Verbändebefragung aufgegriffen werden sollen.

3. Quantifizierung der Entlastungseffekte ist unvollständig

Hinzu tritt die Frage, welchen Effekt die im Sonderbericht aufgeführten Einzelmaßnahmen bewirken können. Während das geplante BEG IV und das Wachstumschancengesetz zusammengenommen zu einer jährlichen Entlastung der Wirtschaft von über 2 Mrd. Euro führen sollen, besteht hinsichtlich der im Sonderbericht genannten weiteren Maßnahmen keine Transparenz der Entlastungswirkung. Eine zahlenmäßige Darstellung der erhofften Entlastungen wäre wünschenswert, um den erhofften Abbau von Erfüllungsaufwand transparent zu machen.

Nach einer vorläufigen Auswertung des NKR liegen zu 40 der im Sonderbericht genannten Maßnahmen Regelungsentwürfe vor, die jeweils eine Darstellung des Erfüllungsaufwands enthalten. Auf dieser Grundlage ist eine Schätzung der Entlastungseffekte möglich, die über die BEG IV-Eckpunkte und das Wachstumschancengesetz hinaus gehen. So führen diese 40 im Sonderbericht genannten Maßnahmen zu einer zusätzlichen Entlastung beim laufenden Erfüllungsaufwand aller drei Normadressaten. Bürgerinnen und Bürger werden um -15 Mio. Stunden beim Zeitaufwand und über -100 Mio. Euro bei den Sachkosten entlastet. Für die Wirtschaft sinkt der jährliche Erfüllungsaufwand um -600 Mio. Euro und für die Verwaltung um -150 Mio. Euro pro Jahr. Allerdings verursacht ein Teil dieser Regelungsvorhaben erheblichen Einmalaufwand für die Verwaltung in Höhe von rund 1 Mrd. Euro. Dieser geht etwa zur Hälfte allein auf das OZG-Änderungsgesetz zurück, für das jedoch die zu erwartenden Entlastungen nicht vollständig dargestellt wurden.

Unabhängig von der Gesamtbilanz ist bei einzelnen der genannten Maßnahmen zweifelhaft, ob sie überhaupt zu einer Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Erfüllungsaufwand führen. So werden beispielsweise das

Wohngeld-Plus-Gesetz und die Kindergrundsicherung genannt. Die jeweiligen Gesetzesentwürfe der Bundesregierung bilanzierten jedoch erheblichen zusätzlichen Erfüllungsaufwand, nicht weniger, und wurden von der Vollzugsebene als wenig praxistauglich kritisiert.

4. Für die Trendumkehr bedarf es weiterer Anstrengungen

Bemerkenswert ist, dass es sich bei über der Hälfte der genannten Maßnahmen um Vorhaben der Digitalisierung handelt. Das verdeutlicht, in welchem Maße Digitalisierung ein wichtiger Schlüssel zum Bürokratieabbau ist. Dieses Potential sollte noch konsequenter erschlossen werden.

Der vorgelegte Sonderbericht der Bundesregierung kann auf dem Weg zu einer Trendumkehr beim Bürokratieabbau nur ein Zwischenschritt sein. In der zweiten Hälfte der Legislatur bedarf es zusätzlicher Anstrengungen zur Systematisierung der Bürokratieabbau-Strategie der Bundesregierung. Dazu gehört auch eine Debatte zur Weiterentwicklung der Gesetzesfolgenabschätzung und eine Schärfung der sogenannten „One in one out“-Regel als wirksames Anreiz-Instrument zur Bürokratievermeidung. Der NKR hat der Bundesregierung bereits entsprechende Vorschläge unterbreitet.

Zugleich bedarf es der systematischen Durchführung von Praxischecks. Diesen Vollzugs- und Adressatenorientierten Ansatz zur Aufspürung praxisuntauglicher Regelungen hat das BMWK erfolgreich pilotiert. Jetzt kommt es darauf an, diesen Ansatz in allen Bundesministerien einzuführen.