



**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats zum
Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“
der Bundesregierung vom 12. Dezember 2018**

Die Bundesregierung hat am 12. Dezember 2018 das Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“ beschlossen. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) stellt hierzu zusammenfassend fest:

Das Arbeitsprogramm der Bundesregierung „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“ kündigt gute und wirksame Instrumente und Maßnahmen an, die nun mit Leben zu füllen sind. So sind die Weiterentwicklung des Evaluationsverfahrens und des Verfahrens zur Bilanzierung einmaligen Erfüllungsaufwands notwendige Schritte hin zu besserer Gesetzgebung und größerer Kostentransparenz. Positiv ist auch, dass aus der zweiten Lebenslagenbefragung konkrete Verbesserungen folgen sollen.

Da bis zur Verabschiedung des Arbeitsprogramms bereits mehr als ein Jahr der Legislaturperiode verstrichen ist, drängt seine Umsetzung umso mehr. In diesem Zusammenhang ist es aus Sicht des NKR problematisch, dass das Arbeitsprogramm keinerlei Fristen vorsieht, bis wann die einzelnen Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Ebenso fehlen Aussagen über die auch im Kontext der Koalitionsverhandlungen diskutierten Verbesserungen des ‚One in one out‘-Verfahrens sowie über die Einbeziehung der Betroffenen und des Parlaments in das EU ex ante-Verfahren.

Der NKR wird dazu beitragen, dass im Hinblick auf die im Arbeitsprogramm genannten Maßnahmen wie auch hinsichtlich weiterer wichtiger Fragen der Besseren Rechtsetzung greifbare Ergebnisse erreicht werden.

Im Einzelnen:

I. Instrumente der Besseren Rechtsetzung

Die Bundesregierung spricht in ihrem Arbeitsprogramm eine Reihe von Instrumenten an, die weiterentwickelt oder zusätzlich eingeführt werden sollen:

a. Begrenzung des einmaligen Erfüllungsaufwands

Einmaliger Erfüllungsaufwand wird von den Unternehmen als deutliche Belastung wahrgenommen. Allein in den vergangenen drei Jahren entstand für die Wirtschaft einmaliger Erfüllungsaufwand von 3,4 Mrd. Euro. Um diese Belastung in der Bilanz des Erfüllungsaufwands adäquat zu berücksichtigen, hat der NKR in seinem Jahresbericht 2018 ein Abschreibungsmodell vorgeschlagen. Dieser Ansatz kann die Transparenz über die Höhe des entstandenen einmaligen Erfüllungsaufwands verbessern und somit Anreize schaffen, derartige Belastungen bei künftigen Vorhaben zu minimieren. Der NKR bietet bei der Erarbeitung eines Konzepts zur Erhöhung der Transparenz über den einmaligen Erfüllungsaufwand seine Unterstützung an und ist auch für alternative Ansätze offen.

b. Evaluationsverfahren

Das gegenwärtige Evaluationsverfahren ist ein wichtiger Schritt hin zu einer systematischen Überprüfung wesentlicher Gesetze. Der Staatssekretärsbeschluss von 2013 lässt hinsichtlich der Durchführung viele Fragen offen. Das Evaluationsverfahren muss daher weiterentwickelt werden.

Die Bundesregierung will prüfen, wie sie die Qualitätssicherung von Evaluierungen standardisieren sowie die Transparenz des Evaluierungsprozesses und die Mitwirkungsmöglichkeiten Betroffener erhöhen kann.

Die Qualität von Evaluierungen kann gesteigert werden, wenn bereits im Gesetzgebungsverfahren Schwerpunkte der Evaluierung definiert werden. Während der ex ante-Prüfung von Regelungsvorhaben der Bundesregierung legt der NKR bei den Evaluierungsklauseln Wert darauf, dass (1) das Regelungsziel, (2) die Indikatoren, anhand derer die Zielerreichung gemessen werden soll, und (3) die dafür notwendigen Datenquellen transparent dargestellt werden. Nur wenn das zuständige Bundesministerium diese drei Aspekte bereits im Gesetzgebungsprozess definiert, kann es die Evaluierung frühzeitig planen. Es kann insbesondere sicherstellen, dass die notwendigen Daten rechtzeitig vorliegen.

Der NKR unterstützt die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung des Evaluationskonzeptes und hält es für sinnvoll, zusätzlich wissenschaftliche Expertise einzubeziehen.

c. Nutzendarstellung

Nach § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sollte die Betrachtung aller Wirkungen (auch des Nutzens) bereits heute neben der Betrachtung der Kosten einen festen Platz im Gesetzesentwurf haben. Der Nutzen wurde bislang nur vereinzelt in Regelungsvorhaben ermittelt. Die Bundesregierung sollte eine durchgängige, systematische Darstellung sowohl der positiven als auch negativen Folgen in jedem Ge-

setzesvorhaben anstreben. Dabei sollte – soweit wie möglich – der Nutzen anhand quantitativ messbarer Kriterien und Indikatoren dargestellt werden.

d. Weiterentwicklung der ‚One in one out‘-Regel

Die Bundesregierung stellt zu Recht fest, dass die ‚One in one out‘-Regel wirkt. So wurden seit 2015 die Unternehmen per Saldo um 1,8 Mrd. Euro entlastet. Allerdings fehlen in der ‚One in one out‘-Bilanz Kosten von rund 400 Mio. Euro aus der Umsetzung von EU-Recht. Auch diese Kostenbelastung ist für die Unternehmen spürbar, denn letztlich ist es für sie egal, ob das Recht aus Berlin oder Brüssel stammt. Im Zuge der Weiterentwicklung der ‚One in one out‘-Regel sollte das in Deutschland umzusetzende EU-Recht einbezogen werden. Dieser notwendige Schritt ist nicht Teil des Arbeitsprogramms. Der NKR hält es demgegenüber für notwendig, dass diese „Transparenz- und Realitätslücke“ zeitnah geschlossen wird, nicht zuletzt um die Glaubwürdigkeit des gesamten ‚One in one out‘-Systems bei den Betroffenen zu stärken.

e. EU ex ante-Verfahren

Seit 2016 werden mit dem sog. EU ex ante-Verfahren die Vorschläge der EU-Kommission auf ihre Kostenwirkung in Deutschland überprüft. Diese systematische Prüfung aller Vorschläge der EU-Kommission auf ihre Kostenwirkungen ist in Europa einzigartig. Allerdings erfolgt dieses EU ex ante-Verfahren bislang nur regierungsintern. Betroffene Unternehmen, Verbände und Vollzugsbehörden werden nicht mit einbezogen. Auch die Mitglieder des Deutschen Bundestages werden bislang nicht über die Ergebnisse der Kostenschätzung und die Stellungnahme des NKR informiert.

Diese logisch zwingende Weiterentwicklung des Verfahrens ist nicht Teil des Arbeitsprogrammes. Der NKR hält es für geboten, Betroffene Unternehmen, Verbände und Vollzugsbehörden einzubeziehen und den Bundestag über die Kostenschätzungen zu informieren. Nur so kann die Wirksamkeit des Verfahrens sicher gestellt werden.

f. Erst der Inhalt, dann der Paragraph

Der NKR erkennt an, dass die Bundesregierung bei geeigneten Regelungsvorhaben frühzeitig mit den möglichen Betroffenen diskutieren und zusammenarbeiten will. Dies ist ein Schritt in Richtung Bessere Rechtsetzung und kann zu einem Kulturwandel in der Rechtsetzungspraxis beitragen, hin zu bürger- und unternehmensnäheren Gesetzen. Aus Sicht des NKR können Akzeptanz und Qualität einer gesetzlichen Neuregelung erkennbar zunehmen, wenn politische Ziele und Lösungswege mit Betroffenen und Experten zunächst anhand von Eckpunkten und Konzeptpapieren in verständlichem Deutsch diskutiert werden. Zudem wird das Risiko vermieden, dass juristisch formulierte Rechtstexte den Blick

auf die Bandbreite möglicher, ggf. auch alternativer Lösungen einengen. Daher ist es richtig, zunächst anhand eines allgemeinverständlichen Konzeptpapiers die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Aspekte eines Gesetzgebungsvorhabens zu diskutieren, bevor im zweiten Schritt die rechtliche Ausgestaltung erörtert wird. Dieser Weg verbessert die Chance, zunächst alle relevanten Handlungsalternativen und ihre Vor- und Nachteile, ihren Nutzen und den damit verbundenen Aufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zu kennen und zu verstehen, bevor die konkrete rechtliche Ausgestaltung festgelegt wird.

II. Vereinfachungsmaßnahmen

Der NKR sieht in den von der Bundesregierung vorgesehenen Rechts- und Verfahrensvereinfachungen sowie in der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen ein erhebliches, bisher viel zu wenig genutztes Potenzial, um die Belastung von Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung spürbar zu senken. Insbesondere das angekündigte dritte Bürokratienteilungsgesetz kann und muss zu einer erheblichen Kostenreduktion beitragen.

III. Folgemaßnahmen aus der Lebenslagenbefragung

Die Bundesregierung hatte im Nachgang zur zweiten Lebenslagenbefragung mit zahlreichen Vertretern von Verbänden, zuständigen Behörden und Ministerien sowie Unternehmen die aufgedeckten Schwachstellen und Probleme, die sich daraus ergebenden Handlungsoptionen sowie mögliche Lösungsoptionen gemeinsam erarbeitet und diskutiert. Dazu hatte sie Anfang des Jahres 2018 Workshops rund um die Themen Einstellen von Beschäftigten – Sozialversicherung, Steuern und Finanzen – Umsatzsteuer sowie Gewerbesteuer, Studium und Ausbildung, Arbeitslosengeld I und II, Ehrenamt, Wohngeld, Minijobzentrale sowie Pflege durchgeführt. Ausgewählte Maßnahmen sollen nun im Rahmen des Arbeitsprogramms der Bundesregierung umgesetzt werden. Der NKR hatte bereits nach der ersten Lebenslagenbefragung darauf gedrungen, die Erkenntnisse konsequent zu nutzen, um die aufgedeckten Schwachstellen zu beheben. Es ist ermutigend, dass jetzt zumindest in einigen Bereichen konkrete Maßnahmen ergriffen werden sollen. Aus Sicht des NKR ist es ratsam, diese Maßnahmen mit den Aktivitäten zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und im Rahmen des KONSENS-Projektes der Steuerverwaltung zu bündeln. Im Rahmen sog. Entwicklungsgemeinschaften aus Bund, Ländern und Kommunen sollen die wichtigsten Lebenslagen und Verwaltungsleistungen digitalisiert und – wo möglich und nötig – vereinfacht werden.