



Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum Bericht der Bundesregierung nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates „Bessere Werkzeuge für besseres Recht“.

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

- Die Bilanz der ‚One in one out‘-Regel ist positiv. Jedoch sind im Saldo seit 2015 rund 500 Millionen Euro laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft auf die 1:1 Umsetzung von EU-Vorgaben zurückzuführen. Diese Belastung unterliegt nicht der ‚One in one out‘-Regel und wird somit nicht kompensiert. Die Ausnahme sollte abgeschafft werden, denn für Unternehmen ist unerheblich, ob eine Belastung aus Berlin oder Brüssel kommt.
- Der Aufwand aus Dokumentationspflichten im Mindestlohngesetz wurde nachgemessen und auf jährlich rund 236 Millionen Euro beziffert. Die Nachmessung wurde erst verzögert begonnen und das Ergebnis viel zu lange zurückgehalten. Das darf sich nicht wiederholen.
- Das Evaluierungskonzept aus dem Jahr 2013 soll fortentwickelt werden. Der NKR befürwortet dies, denn bislang mangelt es mit Blick auf die Evaluierungen an Qualitätsstandards und -sicherung.
- Die Bundesregierung berichtet zu ihrem Engagement bei der Digitalisierung der Verwaltung. Der NKR wird die Bundesregierung dabei weiterhin begleiten und den Umsetzungsstand regelmäßig im „Monitor Digitale Verwaltung“ transparent machen. Allen Akteuren muss deutlich werden, dass die erfolgreiche OZG-Umsetzung eine gemeinsame föderale Kraftanstrengung voraussetzt.
- Künftig sollen Betroffene während der Vorbereitung von Regelungen früher und intensiver beteiligt sowie die Praxistauglichkeit von Regelungen frühzeitig erprobt werden. Dies diskutiert der NKR unter dem Motto „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ bereits seit längerem. Im Herbst 2019 wird er dazu im Rahmen eines Gutachtens konkrete Vorschläge vorlegen.
- Der NKR befürwortet ausdrücklich die Forderung der Bundesregierung, die ‚One in one out‘-Regel auch auf der Ebene der Europäischen Union einzuführen sowie das Regulatory Scrutiny Board künftig institutionell vollständig unabhängig von der EU-Kommission zu machen.

Im Einzelnen nimmt der NKR wie folgt Stellung:

„One in one out“-Regel

Die Bundesregierung zieht eine positive Bilanz zur ‚One in one out‘-Regel im vierten Jahr nach deren Einführung. Der unter die ‚One in one out‘-Regel fallende laufende Erfüllungsaufwand wurde für die Wirtschaft seit 2015 um drei Milliarden Euro reduziert, während die Belastung eine Milliarde Euro betrug. Somit sei ‚One in three out‘ realisiert worden.

Im Arbeitsprogramm 2018 hat die Bundesregierung zudem beschlossen, dass die in der 19. Legislaturperiode entstehende Belastung nicht mit Entlastung aus der 18. Legislaturperiode kompensiert werden soll. Die Konten der Ressorts werden also wieder auf „Null“ gestellt.

Einschätzung des NKR

Die ‚One in one out‘-Regel ist, so zeigt es die bisherige Entwicklung, ein wirksames Instrument zur Begrenzung von gesetzlichen Folgekosten für die Wirtschaft. Umso dringender ist die Aufgabe, dieses Instrument weiterzuentwickeln und auch dort einzusetzen, wo es bisher noch nicht wirken konnte – **beim laufenden Erfüllungsaufwand der Wirtschaft aus der Umsetzung von EU-Vorgaben**. Denn für die Unternehmen in Deutschland spielt es keine Rolle, ob Kosten aus Unions- oder nationalem Recht entstehen. Seit Einführung der ‚One in one out‘-Regel wurde bis Dezember 2018 durch die 1:1 Umsetzung von EU-Vorgaben laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von 1,7 Milliarden Euro verursacht. Im Saldo sind damit seit 2015 rund 500 Millionen Euro laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft auf die 1:1 Umsetzung von EU-Vorgaben zurückzuführen. Daher sollten künftig auch die Folgekosten aus der Umsetzung von EU-Recht durch entsprechende Entlastungen kompensiert werden.

Auch einmaliger Erfüllungsaufwand aus nationalen Vorgaben fällt nicht unter die ‚One in one out‘-Regel. Dieser lag im Jahr 2018 für die Wirtschaft bei 641 Millionen Euro und in den Jahren zuvor sogar noch höher. Der Nationale Normenkontrollrat unterstützt daher das Vorhaben der Bundesregierung, den einmaligen Erfüllungsaufwand künftig zu begrenzen.

Nachmessung des Erfüllungsaufwandes aus dem Mindestlohngesetz

Die Bundesregierung hat bei 59 Gesetzen den Erfüllungsaufwand nachgemessen. Insbesondere hebt sie die Nachmessung des Gesetzes zur Regelung eines allgemeinen

Mindestlohns hervor. Der Aufwand aus den Dokumentationspflichten, der im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens - trotz der Verpflichtung des Ressorts zur transparenten Darstellung der Folgekosten - nicht beziffert wurde, wird nunmehr mit jährlich rund 236 Millionen Euro für die betroffenen Unternehmen angegeben.

Einschätzung des NKR:

Seit dem Inkrafttreten dieser Regelung ist der erhöhte bürokratische Aufwand durch Dokumentationspflichten ein erhebliches Thema bei den betroffenen Unternehmen. Dennoch hat das zuständige Ressort die Nachmessung erst verzögert begonnen und die Ergebnisse viel zu lange zurückgehalten. Der NKR fordert seit langem, die tatsächlich entstehenden Kosten transparent zu machen. Das Statistische Bundesamt hat mit einer umfangreichen Erhebung Licht ins Dunkel gebracht. Mit dem vorliegenden Jahresbericht werden die Zahlen endlich öffentlich.

Dieser Vorgang darf sich so nicht wiederholen. Gerade wenn zum Zeitpunkt der Rechtsetzung wenige oder gar keine Anhaltspunkte über die Höhe des zu erwartenden Erfüllungsaufwands vorhanden sind, ist eine zeitnahe Nachmessung zwingend. Insbesondere, wenn von den Betroffenen eine erhebliche zusätzliche Belastung rückgemeldet wird.

Evaluierung

Die Bundesregierung hat im Arbeitsprogramm 2018 beschlossen, das Evaluierungskonzept aus dem Jahr 2013 fortzuentwickeln. Die Bundesministerien werden auf klar formulierte und möglichst nachprüfbar Angaben zu Zweck und Ziel der vorgeschlagenen Regelungen achten. Die Bundesregierung wird auch prüfen, wie sie die Qualitätssicherung von Evaluierungen standardisieren und die Transparenz des Evaluierungsprozesses sowie die Mitwirkungsmöglichkeiten Betroffener erhöhen kann.

Einschätzung NKR:

Der NKR fordert bereits seit längerem die Fortentwicklung des Evaluationskonzepts. Dieses sollte durch einen Beschluss des zuständigen Staatssekretärsausschuss präzisiert werden. Das 2013 beschlossene Konzept erfasst im Wesentlichen nur das „Ob“, aber nicht das „Wie“ einer guten Evaluierung. Um zu beantworten, ob eine Neuregelung ihr Ziel erreicht hat und welche Nebenwirkungen ggf. eingetreten sind, muss die Evaluierung einem konkreten Qualitätsstandard genügen. Nach diesem Standard hat der NKR ein sog. Phasenmodell entwickelt und der Bundesregierung vorgeschlagen. Vorausset-

zung einer guten Evaluierung ist, dass der Gesetzentwurf in seiner Begründung sowohl das Regelungsziel präzise beschreibt und festlegt, mit welchen Daten und nach welchen Kriterien die Zielerreichung später gemessen werden soll („Dreiklang“). Evaluation ist kein Selbstzweck, sondern soll Lernen und Verbessern ermöglichen. Daher sollte jeder Evaluationsbericht einer Qualitätssicherung unterzogen werden sowie konkrete Handlungsempfehlungen enthalten.

Digitalisierung

Laut Bundesregierung bleibt die Digitalisierung der Verwaltung weiterhin ein Schwerpunktthema. Zu den wichtigsten Projekten zählt sie das Onlinezugangs-Gesetz (OZG) und den Portalverbund nebst Bürger- Unternehmenskonto.

Einschätzung des NKR:

Es ist dem NKR ein wichtiges Anliegen, die Maßnahmen der Bundesregierung bei der Digitalisierung der Verwaltung zu begleiten und den Umsetzungsstand regelmäßig transparent zu machen. Dazu äußert er sich regelmäßig im „Monitor Digitale Verwaltung“. Der NKR stellt erstens fest, dass die Umsetzung des OZG nur durch eine gemeinsame Kraftanstrengung von Bund und Ländern gelingen kann. Die OZG-Leistungen werden in 14 Themenfeldern zusammengefasst und in sogenannten Entwicklungsgemeinschaften digitalisiert. Trotz Mitarbeit in einer Reihe von Themenfeldern hat Bayern – als einziges der großen und wirtschaftlich starken Länder - aus Ressourcenmangel bislang keine Federführung für ein Themenfeld übernommen. Zweitens muss die Bundesregierung sich bereits frühzeitig mit einem föderalen Architekturmanagement und einer Strategie zur Registermodernisierung befassen. Die Umsetzung des OZG wird die Kommunen ohne eine modular aufgebaute Plattformlandschaft aus Portalen, Registern, Fachverfahren und Basisinfrastrukturen vor erhebliche Schwierigkeiten stellen. Drittens braucht es einen deutschlandweiten E-Government-Pakt, in dem sich alle Beteiligten zu einer konstruktiven Zusammenarbeit verständigen. Immer noch sind Zuständigkeitsfragen oder die Hoheit über „eigene“ IT-Lösungen oftmals wichtiger als nutzerorientierte Lösungen.

Einbindung Betroffener

Die Bundesregierung hat die Ergebnisse der zweiten Lebenslagenbefragung in zehn Expertenworkshops aufgearbeitet und Änderungsvorschläge erarbeitet, von denen 25 im Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“ aufgegriffen wurden.

Ebenso wird im Arbeitsprogramm angekündigt, dass künftig Betroffene während der Vorbereitung von Regelungsvorschlägen in geeigneten Fällen früher und intensiver

beteiligt werden sollen. Zudem sollen in geeigneten Fällen neue Regelungen praktisch erprobt werden, bevor politisch über sie entschieden wird.

Einschätzung des NKR:

Der NKR befürwortet das Aufgreifen der Ergebnisse aus den Lebenslagen-Workshops im aktuellen Arbeitsprogramm. Durch die stärkere Einbindung der Betroffenen kann erreicht werden, dass sich die Bemühungen der Bundesregierung stärker als bislang auch in einer Verbesserung der Ergebnisse der Lebenslagenbefragung widerspiegeln. Um die Wirksamkeit der Workshops zu erhöhen, sollten die erarbeiteten Vorschläge auch in die Umsetzung des OZG einfließen bzw. besser als bislang mit den Digitalisierungs-Labors verknüpft werden. Bisher analog ablaufende Verwaltungsverfahren müssen nicht nur digitalisiert, sondern im Vorfeld auch auf Verbesserungspotential und Vereinfachungspotential untersucht werden.

Die Workshops dienen jedoch nur der nachträglichen Reduzierung bürokratischer Belastungen. Bei der frühzeitigen Einbindung Betroffener schon während der Gesetzesvorbereitung schneidet Deutschland hingegen im OECD-Vergleich relativ schlecht ab. In der Publikation "Ausblick Regulierungspolitik 2018" empfiehlt die OECD daher, die "breite Öffentlichkeit systematischer einzubeziehen, Folgenabschätzungen öffentlich zugänglich zu machen und die Reaktionen auf Stellungnahmen betroffener Akteure konsequent im Internet zu veröffentlichen" (S. 162).

In Deutschland erfolgt die Verständigung über neue Regelungsvorhaben in der Regel auf Grundlage eines abstrakten Rechtstextes. Sinnvoller ist es, nach dem Grundsatz: „**Erst der Inhalt, dann die Paragraphen**“ zu verfahren, d.h. die Diskussion über Ziele und nutzerorientierte Umsetzungsmöglichkeiten neuer Regelungen auf der Grundlage verständlicher Eckpunktepapiere sowie Wirk- und Vollzugsmodellen zu führen. Internationale Beispiele dafür finden sich in Großbritannien, der Schweiz oder auch bei der EU-Kommission. Dies erleichtert die inhaltliche Diskussion in Politik und Öffentlichkeit sowie die Vorab-Konsultationen der Betroffenen spürbar und kann zu wirksameren und vollzugstauglicheren Gesetzen führen. Die Kodifizierung in einen Rechtstext sollte der letzte und nicht der erste Schritt sein. Im Herbst 2019 wird der NKR dazu im Rahmen eines Gutachtens konkrete Vorschläge vorlegen.

Bürokratieabbau auf EU-Ebene

Die Bundesregierung pflegt den Austausch mit anderen Ländern im Bereich des Bürokratieabbaus und der Besseren Rechtsetzung. Sie setzt sich zudem für die Einführung der

„One in one out“-Regel in der Europäischen Union ein. Neue laufende Belastungen für die Wirtschaft sollen kompensiert werden.

Einschätzung des NKR:

Der NKR befürwortet ausdrücklich die Forderung der Bundesregierung, die „One in one out“-Regel auch auf der Ebene der Europäischen Union einzuführen. Die nationale Bilanz zeigt, dass die Anstrengungen der Bundesregierung zugunsten der Wirtschaft durch neue Belastungen seitens der EU teilweise wieder konterkariert werden. Die Argumente, die seitens der EU-Kommission bisher gegen die Einführung einer „One in one out“-Regel vorgetragen werden, lassen die in Mitgliedsländern gemachten Erfahrungen außer acht und tragen aus NKR-Sicht nicht.

Das Netzwerk unabhängiger Räte in Europa („RegWatchEurope“), dem auch der NKR angehört, fordert zudem, dass Bessere Rechtsetzung in der neuen EU-Kommission weiter an Bedeutung gewinnt, etwa indem wieder die Kommissionsspitze selbst für dieses Thema Verantwortung trägt. Außerdem wird sich der NKR gemeinsam mit dem Netzwerk „RegWatchEurope“ für die Forderung der Bundesregierung einsetzen, wonach das Regulatory Scrutiny Board (RSB), das Prüfungsgremium der EU-Kommission, künftig institutionell vollständig unabhängig von der EU-Kommission sein soll. Das Mandat des RSB sieht bisher vor, dass von den insgesamt sieben Mitgliedern vier aus dem Kreis der Kommissionsbeamten stammen, inklusive des Vorsitzes. Lediglich drei Mitglieder sind externe Experten. Der NKR ist der Auffassung, dass ein Gremium eine unabhängige Prüfung nur dann gewährleisten kann, wenn keines der Mitglieder in einem Abhängigkeitsverhältnis zu der Institution steht, deren Folgenabschätzungen zu überprüfen sind.

