

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum Bericht der Bundesregierung nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates „Bessere Rechtsetzung 2013: Erfolge dauerhaft sichern – zusätzlichen Aufwand vermeiden“

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

Zusammenfassung

- Mit dem vorliegenden Jahresbericht bilanziert die Bundesregierung die Entwicklung des Erfüllungsaufwands für alle von der Bundesregierung im Jahr 2013 beschlossenen Regelungsvorhaben. Danach ist der jährliche Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum um rund 2,4 Mrd. Euro gestiegen. Zudem verzeichnet die Bundesregierung einen einmaligen Erfüllungsaufwand von 2,55 Mrd. Euro.
- Die Bundesregierung sah sich in ihrem im Jahr 2012 beschlossenen Arbeitsprogramm in der Pflicht, den Erfüllungsaufwand für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung dauerhaft auf niedrigem Niveau zu halten. Auch wenn der im Berichtszeitraum ausgewiesene Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwands im Wesentlichen auf die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung zurückzuführen ist, stellt der NKR seit Einführung des Erfüllungsaufwands einen kontinuierlichen Aufwuchs fest. Der NKR sieht daher die Notwendigkeit, klare Ziele für eine Begrenzung des Erfüllungsaufwands im angekündigten, sich derzeit in der Erarbeitung befindenden Arbeitsprogramm der neuen Bundesregierung zu setzen. Nur so entsteht der notwendige Druck, geeignete Maßnahmen zur Kostenreduzierung bzw. -begrenzung zu erarbeiten und umzusetzen.
- Über die Hälfte des Erfüllungsaufwands in Deutschland entsteht durch EU-Recht. Daher sollte die Bundesregierung ein Interesse daran haben, auch die Vorschläge der EU-Kommission im Hinblick auf Kostenfolgen zu analysieren. Der NKR wiederholt mit Nachdruck, dass die Anstrengungen der Ressorts hierzu bisher nicht ausreichen, um einen angemessenen Überblick über die Auswirkungen von EU-Regelungen zu erhalten. Die Bundesregierung muss ihre Möglichkeit verbessern, sich bereits im Vorfeld bei den Kommissionsvorschlägen einzubringen. Darüber hinaus hat der Rat bereits in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2012 darauf hin-

gewiesen, dass bisher keine Transparenz über die von EU-Verordnungen ausgehenden Belastungen für Deutschland besteht. Der NKR erwartet daher, dass die Bundesregierung geeignete Maßnahmen in das anstehende Arbeitsprogramm aufnimmt, um diese erhebliche Transparenzlücke zu schließen.

- Die Quantifizierung des Erfüllungsaufwands erfordert häufig die Mitwirkung von Ländern und Kommunen. Daher hat sich der NKR – ebenso wie die Bundesregierung – für die Einrichtung einer Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die im Auftrag der Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien Optionen entwickeln soll, wie sich die Länder systematischer, umfassender und effektiver in die Ermittlung der Vollzugskosten von Bundesrecht einbringen können. Gleichzeitig bestärkt der NKR die Bundesregierung darin, bei der Länder- und Verbändeanhörung noch gezielter nach den Auswirkungen für den Vollzug zu fragen und Länder und Kommunen entsprechend einzubinden.
- Das systematische Evaluierungsverfahren wird inzwischen gut ein Jahr angewendet. Erste Ergebnisse in Form konkreter Evaluierungsberichte dürften jedoch frühestens im Jahr 2015 vorliegen. Der NKR hatte daher in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2012 angeregt, das Evaluierungsverfahren zeitnah anhand konkreter bereits verabschiedeter Regelungsvorhaben zu erproben. Er begrüßt, dass die Bundesregierung diesen Vorschlag aufgegriffen hat und bis Ende dieses Jahres acht bestehende Gesetze und Verordnungen evaluiert.
- Eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung erfordert eine rationale Abwägung von Kosten und Nutzen eines Regelungsvorhabens. Um Impulse zur Stärkung der bisher weniger beachteten Nutzenquantifizierung zu setzen, hat der NKR im 2013 eine Studie veröffentlicht. Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung die Studie aufgegriffen und erste Schritte unternommen hat, um der Nutzenbewertung einen breiteren Raum im Gesetzgebungsprozess und in der Gesetzesbegründung zu geben. Der Rat wiederholt daher seinen Vorschlag, dass die Bundesregierung bis Ende 2014 die bisher erarbeiteten Methoden anhand konkreter Regelungsvorhaben erprobt und gemeinsam mit dem NKR Schlussfolgerungen aus den gewonnenen Erkenntnissen zieht.
- Der NKR würde es begrüßen, wenn zukünftige Jahresberichte der Bundesregierung auch die Zusammenarbeit mit dem NKR einbeziehen würden.

Im Einzelnen

1. Entwicklung des Erfüllungsaufwands¹ im Jahr 2013

Mit dem vorliegenden Jahresbericht bilanziert die Bundesregierung die Entwicklung des Erfüllungsaufwands für alle von der Bundesregierung im Jahr 2013 beschlossenen Regelungsvorhaben.

Der Normenkontrollrat hat die von der Bundesregierung vorgelegte Bilanz geprüft. Danach wurden die Maßnahmen mit Blick auf die Gesamtaufwandsentwicklung korrekt bilanziert.

Beim jährlichen Erfüllungsaufwand verzeichnet die Bundesregierung im Saldo einen Anstieg um rund 2,4 Mrd. Euro. Davon entfallen auf die Wirtschaft 1,71 Mrd. Euro, auf Bürgerinnen und Bürger 0,47 Mrd. Euro und auf die Verwaltung 0,25 Mrd. Euro. Der Anstieg ist mit 2,16 Mrd. Euro im Wesentlichen auf die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung zurückzuführen.

Beim einmaligen Erfüllungsaufwand verzeichnet die Bundesregierung 2,55 Mrd. Euro. Davon entfallen auf die Wirtschaft 2,27 Mrd. Euro und auf die Verwaltung 0,28 Mrd. Euro. Der Anstieg ist mit 2 Mrd. Euro im Wesentlichen auf das Standortauswahlgesetz zurückzuführen.

2. Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft 2013

Seit dem Jahr 2012 führt und veröffentlicht die Bundesregierung einen Index über die Entwicklung der Bürokratiekosten. Danach sind die jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft im Berichtszeitraum geringfügig um 0,04 Punkte angestiegen. Mit Blick auf die dem NKR zur Prüfung vorgelegten Bürokratiekostenschätzungen entspricht dies einer Größenordnung von 26 Mio. Euro. Im Vorjahr verzeichnete der NKR einen Anstieg von rund 100 Mio. Euro.

Über die beiden Berichtszeiträume hinweg betrachtet, stellt der NKR damit einen geringfügigen, aber stetigen Anstieg der Bürokratiekosten fest. Diese Entwicklung steht grundsätzlich im Widerspruch zu dem auf Dauer angelegten Netto-Abbauziel. Der Rat fordert die Bundesregierung daher auf, neben der zur Erreichung des 25%-Abbauziels zwingend

¹ Unter Erfüllungsaufwand versteht man alle Folgekosten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung, die durch bundesrechtliche Regelungen (Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften) entstehen. Er beinhaltet zum einen Bürokratiekosten (insbesondere Kosten aus Informations-, Dokumentations- und Statistikpflichten) und zum anderen Kosten aus inhaltlichen Pflichten (materielle Anforderungen wie z.B. technische Standards).

erforderlichen Fertigstellung der GoBD² in diesem Jahr die neuen Bürokratiekosten durch entsprechende Entlastungsmaßnahmen zu kompensieren.

3. Neue Ziele setzen – Potenziale zur spürbaren Reduzierung des Erfüllungsaufwands ausschöpfen

Die Bundesregierung sah sich in ihrem im Jahr 2012 beschlossenen Arbeitsprogramm in der Pflicht, den Erfüllungsaufwand für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung dauerhaft auf niedrigem Niveau zu halten. Auch wenn der im Berichtszeitraum ausgewiesene Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwands im Wesentlichen auf die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung zurückzuführen ist, stellt der NKR seit Einführung des Erfüllungsaufwands einen kontinuierlichen Aufwuchs fest. Zudem enthält der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode eine Reihe von Maßnahmen, die mit einem nicht unerheblichen Erfüllungsaufwand für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung einhergehen dürften.

Der NKR sieht daher die Notwendigkeit, klare Ziele für eine Begrenzung des Erfüllungsaufwands im angekündigten, sich derzeit in der Erarbeitung befindenden Arbeitsprogramm der neuen Bundesregierung zu setzen. Nur so entsteht der notwendige Druck, geeignete Maßnahmen zur Kostenreduzierung bzw. -begrenzung zu erarbeiten und umzusetzen. Dies haben die Erfahrungen mit dem 25%-Abbauziel für Bürokratiekosten in den Jahren 2006 bis 2012 gezeigt.

Der Jahresbericht gibt einen Überblick über wesentliche laufende rechts- und ebenenübergreifende Untersuchungen der Bundesregierung. Der NKR teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass solche Untersuchungen geeignet sind, kostenintensive Regelungen zu identifizieren und Möglichkeiten zur spürbaren Entlastung von Wirtschaft, Bürger und Verwaltung zu entwickeln. Der NKR hält es daher für erforderlich, dass die Ressorts in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich weitere Projekte für das nun anstehende Arbeitsprogramm benennen.

Wichtig ist darüber hinaus ein systematisches Nachhalten erarbeiteter Vereinfachungsvorschläge aus den Untersuchungen. Ein entsprechendes Monitoring sollte als Teil des neuen Arbeitsprogramms eingerichtet und die Ergebnisse regelmäßig veröffentlicht werden.

² GoBD: Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff.

4. Erfahrungen mit der Ermittlung von Erfüllungsaufwand

Mit dem vorliegenden Jahresbericht blickt die Bundesregierung auf einen über zweijährigen Erfahrungszeitraum bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands zurück. Dabei hat sich gezeigt, dass die Ermittlung des Erfüllungsaufwands zweifellos anspruchsvoller ist als die Ex ante-Schätzung von Bürokratiekosten der Wirtschaft. Dies verdeutlichen nicht zuletzt auch die im Jahresbericht dargestellten Unterstützungsleistungen des Statistischen Bundesamtes. So hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum bei insgesamt 27 Regelungsentwürfen auf die Expertise des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen.

Insgesamt stellt der Rat fest, dass sich die Methodik zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands bewährt hat. Die Transparenz über die Kostenfolgen von Regelungsvorhaben hat sich deutlich erhöht. Die Anforderungen des NKR-Gesetzes hierzu werden durch die Ressorts weitgehend erfüllt.

Der NKR hat im Berichtszeitraum 2013 insgesamt 304 Vorhaben abschließend geprüft. Bei 21 Regelungsvorhaben musste der NKR feststellen, dass eine Abschätzung des Erfüllungsaufwands ganz oder teilweise nicht erfolgt ist.

Dies steht im Widerspruch zu Abbildung 6 auf Seite 12 des Jahresberichts der Bundesregierung, wonach 110 bzw. über 50 Prozent der Regelungsvorhaben mit Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand nicht oder nicht vollständig quantifiziert wurden. Dies bedarf einer differenzierenden Erklärung:

- So berücksichtigt die Abbildung eine Reihe von Vorhaben, die vom Bundestag oder vom Bundesrat eingebracht wurden. Diese wurden dem NKR nicht zur Prüfung vorgelegt.
- Enthalten sind zudem 44 Vorhaben, die nur geringfügige Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand haben. Auch der Normenkontrollrat sieht bei diesen Vorhaben kein Erfordernis einer betragsmäßigen Bezifferung. Aus Sicht des NKR ist jedoch die Anzahl der Vorhaben mit geringfügigen Auswirkungen deutlich höher als von der Bundesregierung ausgewiesen.
- Darüber hinaus erfasst die Bundesregierung jedes Regelungsvorhaben als nicht oder nicht vollständig quantifiziert, sobald nur eine einzige Vorgabe von vielen Vorgaben in einem Regelungsvorhaben nicht quantifiziert wurde. Dies bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, dass das Ressort den Anforderungen an eine hinreichende Abschätzung des Erfüllungsaufwands nicht genüge getan hat.

Bei den oben genannten 21 Regelungsvorhaben, bei denen der NKR feststellen musste, dass die Anforderungen an die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands nicht erfüllt wurden, ist dies im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurückzuführen:

Zum einen gibt es in Ausnahmefällen Vorhaben, bei denen eine seriöse und plausible Abschätzung des Erfüllungsaufwands mangels Datengrundlage nicht möglich ist. Hierzu zählen zum Beispiel Vorhaben, bei denen ein Mindeststundenlohn für bestimmte Wirtschaftsbranchen festgelegt wurde.

Zum anderen erfordert eine Quantifizierung des Erfüllungsaufwands häufig die Mitwirkung von Ländern und Kommunen. Hier teilt der NKR die Einschätzung der Bundesregierung, dass alle staatlichen Ebenen zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen. Daher hat sich der NKR – ebenso wie die Bundesregierung – für die Einrichtung einer Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die im Auftrag der Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien Optionen entwickeln soll, wie sich die Länder systematischer, umfassender und effektiver in die Ermittlung der Vollzugskosten von Bundesrecht einbringen können. Aus Sicht des NKR sollten hier wirkungsvolle Mitwirkungsstrukturen und -verfahren entwickelt werden, die neben dem Sachverstand der Länder auch das Wissen der kommunalen Praktiker aufgreifen und wirkungsvoll in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes einbringen können. Gleichzeitig bestärkt der NKR die Bundesregierung darin, bei der Länder- und Verbändeanhörung noch gezielter und konsequenter nach den Auswirkungen für den Vollzug zu fragen und Länder und Kommunen entsprechend einzubinden.

5. Einführung eines systematischen Evaluierungsverfahrens

Der Staatssekretärausschuss „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ hat mit Wirkung zum 1. März 2013 das Konzept zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben beschlossen – ein Beschluss, den der NKR intensiv begleitet und nachdrücklich unterstützt hat. Danach sollen grundsätzlich alle wesentlichen Gesetze und Verordnungen – ab einem Schwellenwert von 1 Mio. Euro Erfüllungsaufwand – drei bis fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten evaluiert werden. Die Bundesregierung hat damit erstmals einen verbindlichen Rahmen zur systematischen Überprüfung von Gesetzen und Verordnungen geschaffen.

Inzwischen wird das Verfahren bei neuen Regelungsvorhaben gut ein Jahr angewendet. Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 NKR-G prüft der NKR, ob und inwieweit in Regelungsentwürfen der Bundesregierung Ausführungen zu Evaluierungserwägungen getroffen wurden. Seit Inkrafttreten des Evaluierungsverfahrens wurden dem Rat insgesamt 15 Regelungsentwürfe vorgelegt, bei denen der im Konzept festgelegte Schwellenwert überschritten wur-

de. Dabei entfallen zwei Drittel der Fälle auf Vorhaben des BMF. Die übrigen Vorhaben entfallen auf Regelungsvorhaben von BMAS, BMU und BMVI.

Erste Ergebnisse in Form konkreter Evaluierungsberichte dürften zu diesen Evaluierungsklauseln frühestens im Jahr 2015 vorliegen. Der NKR hatte daher in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2012 angeregt, das Evaluierungsverfahren zeitnah anhand konkreter bereits verabschiedeter Regelungsvorhaben zu erproben. Er begrüßt, dass die Bundesregierung diesen Vorschlag aufgegriffen hat und bis Ende dieses Jahres acht bestehende Gesetze und Verordnungen evaluiert.

Um das Verfahren darüber hinaus zu fördern, hat der Normenkontrollrat im September 2013 ein Gutachten mit dem Ziel in Auftrag gegeben, gute Praktiken und Erfahrungen bei der Durchführung von Evaluierungen im Vereinigten Königreich, in Kanada, Schweden, der Schweiz sowie der EU-Kommission zu ermitteln. Dieses Gutachten liefert wichtige Hinweise zur Konkretisierung und Weiterentwicklung des Verfahrens. Der NKR hat dieses Gutachten allen Ministerien zur Verfügung gestellt und auf seiner Internetseite (www.normenkontrollrat.bund.de) veröffentlicht.

6. Bewertung des Nutzens

Eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung umfasst eine rationale Abwägung von Kosten und Nutzen eines Regelungsvorhabens. Während die Bundesregierung in den vergangenen Jahren gute Erfolge bezüglich der Bewertung von Kostenfolgen erzielen konnte, lag das Augenmerk weniger auf der systematischen Betrachtung des Nutzens. Um entsprechende Impulse zur Stärkung der Nutzenquantifizierung zu setzen, hat der NKR im Jahr 2013 eine Studie veröffentlicht. Diese gibt einen Überblick über internationale Praktiken und zeigt erste Überlegungen für eine Implementierung in Deutschland auf.

Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung die Studie aufgegriffen und erste Schritte unternommen hat, um der Nutzenbewertung einen breiteren Raum im Gesetzgebungsprozess und in der Gesetzesbegründung zu geben.

Insbesondere die von der Geschäftsstelle Bürokratieabbau unter Beteiligung von Statistischem Bundesamt und Normenkontrollrat entwickelte Methodensammlung liefert den Ressorts wichtige Hilfestellungen. Diese Methodensammlung muss nun konsequent angewendet werden. Der Rat wiederholt daher seinen Vorschlag, dass die Bundesregierung bis Ende 2014 die Methodik anhand konkreter Regelungsvorhaben erprobt und gemeinsam Schlussfolgerungen aus den gewonnenen Erkenntnissen zieht.

7. EU-Recht

Über die Hälfte des Erfüllungsaufwands in Deutschland entsteht durch EU-Recht. Daher sollte die Bundesregierung ein Interesse haben, auch die Vorschläge der EU-Kommission im Hinblick auf Kostenfolgen zu analysieren.

Der NKR begrüßt, dass die Ressorts die im Arbeitsprogramm der Kommission für 2014 angekündigten EU-Vorhaben unter dem Gesichtspunkt der zu erwartenden Folgekosten frühzeitig in den Blick nehmen. Der NKR wiederholt jedoch mit Nachdruck, dass die Anstrengungen der Ressorts bisher nicht ausreichen, um einen angemessenen Überblick über die Auswirkungen von EU-Regelungen zu erhalten. Die für Ende 2014 angekündigte Evaluierung des erweiterten EU-Ex ante-Verfahrens bietet die Möglichkeit, den Ressorts die Bedeutung der Kostenanalyse von geplanten EU-Vorhaben verstärkt deutlich zu machen und den Prozess zu optimieren.

Dabei müssen die Bundesministerien ihre Anstrengungen erkennbar intensivieren, sich bereits im Vorfeld bei der Erarbeitung von Kommissionsvorschlägen einzubringen, insbesondere auch durch Teilnahme an den Konsultationen.

Zudem ist es erforderlich, dass sich die Bundesregierung intensiv mit den Gesetzfolgenabschätzungen der EU-Kommission auseinandersetzt. Denn nur, wenn die Ressorts wissen, welchen Aufwand Vorschläge der EU-Kommission für Deutschland verursachen, können sie ihre Argumente für kostengünstigere und einfachere Lösungen untermauern.

Darüber hinaus hat der Rat bereits in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2012 darauf hingewiesen, dass bisher keine Transparenz über die von EU-Verordnungen ausgehenden Belastungen für Deutschland besteht. Es bleibt erstaunlich, dass einerseits der durch EU-Gesetzgebung entstehende Aufwand für Bürger, Unternehmen und Verwaltung häufig kritisiert wird, andererseits aber eine systematische Erfassung dieses mit Vorschlägen der EU-Kommission verbundenen Aufwands durch die Bundesministerien nicht erfolgt – mit der Folge, dass eine Aussage über den insgesamt durch die EU-Gesetzgebung für Deutschland entstehenden Aufwand derzeit nicht möglich ist. Der NKR erwartet daher, dass die Bundesregierung zügig geeignete Maßnahmen in das anstehende Arbeitsprogramm aufnimmt, um diese gravierende Transparenzlücke zu schließen.

Der Rat empfiehlt, die für das zweite Quartal 2014 angekündigte Verabschiedung des OECD-Leitfadens zur Berechnung des Erfüllungsaufwandes öffentlichkeitswirksam zu unterstützen. Mit diesem Leitfaden werden erstmals Definitionen zum Erfüllungsaufwand und Methodik zur Berechnung international festgelegt. Bundesregierung und NKR haben bei der Erstellung inhaltlich und finanziell maßgeblich mitgewirkt.

