

Vom Bürokratieabbau zum Erfüllungsaufwand: Perspektivwechsel zugunsten des internationalen Wettbewerbs

Seit Mitte März 2011 gibt es ein neues Kriterium in der Rechtsetzung: Mit der Verkündung der Änderung des Gesetzes zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates (BGBl I S. 420 vom 21. März 2011) wird der Normenkontrollrat (NKR) künftig auch die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit prüfen. Diese Gesetzesänderung auf Initiative der Regierungsfractionen steht im engen Zusammenhang mit dem Bekenntnis der Bundesregierung zur Fortsetzung und zum Ausbau des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“.

Mit der Ausweitung auf den Erfüllungsaufwand begegnet man der Kritik, mit den Informationspflichten nur die „Spitze des Eisbergs“ in den Blick zu nehmen. Dies war jedoch im Jahr 2006 eine bewusste Entscheidung, um den Prozess des Bürokratieabbaus in Gang zu setzen. Der bisherige Erfolg bestätigt, dass sich gerade diese Herangehensweise als vorteilhaft erwiesen hat, das Programm – im Bewusstsein der ausschnitthaften Betrachtungsweise – auf erste, nachvollziehbare Schritte zu beschränken. Dies erhöhte die Akzeptanz für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, denn dieser Teil der Bürokratiekosten ist gut zu beobachten und zu messen. Mit der Ausweitung auf den Erfüllungsaufwand übernimmt man diese guten Erfahrungen: Auch der erweiterte Ansatz stützt sich auf sicht-

bare Fakten. Die Bundesregierung erarbeitet gemeinsam mit dem NKR einen Leitfaden zum methodischen Vorgehen.

Die bisherige Trennung von Informationspflichten und anderen zur Normerfüllung auferlegten Pflichten entfällt, denn man misst die Gesamtbelastung, die sich für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung durch die Rechtsetzung ergibt. Hierbei werden allerdings nicht zunächst alle Pflichten über alle Rechtsbereiche hinweg erfasst. Der Aufwand wäre durch die ganzheitliche Ansatz im Vergleich zur Untersuchung der Informationspflichten zu arbeitsintensiv. Mit der Untersuchung einzelner Lebens- und Regelungsbereiche können in einem ersten Schritt Erfahrungen gesammelt werden, um diese dann eventuell auf andere Themenfelder zu übertragen.

Wo geht es los mit dem Erfüllungsaufwand?

Wichtig sind der Bundesregierung dabei zunächst Bereiche, bei denen nach Erfahrungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Bürger die bürokratischen Belastungen besonders hoch und offensichtlich sind. Das Statistische Bundesamt ermittelt derzeit den Erfüllungsaufwand für die vom Bundeskabinett beschlossenen Lebens- und Rechtsbereiche. Die Belastung durch den gesamten Erfüllungsaufwand für Bürger, Verwaltung und Wirtschaft soll über alle ausgewählten Rechtsbereiche bis Ende 2011 um ebenfalls 25 Prozent reduziert werden. Zu diesen

prioritären Bereichen gehören zum Beispiel verschiedene Anträge, die Angehörige von Pflegebedürftigen stellen müssen, oder unterschiedliche Aufbewahrungspflichten, die Unternehmen für dasselbe Dokument beachten müssen.

Den Erfüllungsaufwand um 25 Prozent zu reduzieren heißt aber beispielsweise nicht, beim Bau einer vierspurigen Straße nur noch drei Spuren zu bauen. Mit Erfüllungsaufwand ist all das gemeint, was an Aufwand betrieben werden muss, um die Straße bauen zu können. Es ist also nicht die Erfüllung an sich, sondern es sind die Mittel, die zur Erfüllung eingesetzt werden müssen.

Mit dem Übergang vom Standardkosten-Modell zur Betrachtung des Erfüllungsaufwands ist die Bundesregierung in der Lage, noch umfassender die Folgen der Rechtsetzung einzuschätzen. Hierbei wird sie wie bewährt durch den NKR beratend unterstützt. Außerdem soll der NKR neben den Regelungsentwürfen der Bundesministerien künftig die Angaben zum Erfüllungsaufwand in den Stellungnahmen der Bundesregierung zu den Gesetzentwürfen des Bundesrates und, soweit eine Fraktion dies beantragt, Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages prüfen können. Der NKR soll zudem stärker darauf achten, dass die Möglichkeiten zur Befristung und Evaluierung von neuen Regelungen im Gesetzgebungsverfahren intensiver genutzt werden.

Durch die Ausweitung und Stärkung des Programms in der neuen

Legislaturperiode sind die Politikfelder Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung als eigenständige Politikziele verankert. Sie nehmen dadurch eine zentrale ordnungspolitische Bedeutung bei der Modernisierung unseres Staates ein. Diese Aufwertung macht deutlich: Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung stehen gleichrangig neben anderen Politikzielen und können durchaus auch in Konkurrenz zu Zielen wie Datenschutz, Verbraucherschutz oder ähnlichem stehen. Für jeden einzelnen Fall steht aber immer die Frage im Vordergrund: Wie kann diese neue Regelung möglichst einfach, klar und gut anwendbar gestaltet werden? Neue und zu ändernde Regelungen müssen also zu den Bürgern und Unternehmen passen. Belastungen, die aus Regulierung folgen, müssen sachlich gerechtfertigt und für den Betroffenen nachvollziehbar sein. Und wenn sich daraus Konflikte mit anderen Politikzielen ergeben, dann muss politisch entschieden werden, wie ein vernünftiger Kompromiss aussieht.

Was heißt das für die Wirtschaft?

Es ist die Pflicht der Bundesregierung, die Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung so zu gestalten, dass wichtige Ressourcen nicht durch überflüssige Vorschriften und Regelungen verschwendet werden. Mit dem Regierungsprogramm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung werden dem Gesetzgeber Möglichkeiten an die Hand, die gewünschten Auswirkungen von Regelungen zu erreichen. Zusätzlich werden aber auch eventuelle Nebenwirkungen bewertet, um diese so gering wie möglich zu halten. Mit dieser Gesamtstrategie zum Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung richtet die Bundesregierung ihre Anstrengungen also weiter danach aus, entbehrliche existierende bürokratische Hemmnisse abuschaffen und neue zu verhindern.

Unternehmen in Deutschland müssen sich auf ihre wesentlichen Aufgaben konzentrieren können, damit sie sowohl national als auch international wettbewerbsfähig bleiben, um Arbeitsplätze in Deutschland erhalten zu können.

Nur durch ständigen Wandel und Weiterentwicklung können sich Unternehmen auf den internationalen Märkten behaupten. Im Prinzip geht es dem Staat genauso. Die Anforderungen an den Staat und die Gesellschaft sind einem ewigen Änderungsprozess unterworfen. Daher ist es wichtig, im offenen Dialog – auch über die engen Grenzen der eigenen Zuständigkeit hinaus – zwischen Wirtschaft, Politik und Verwaltung zu denken, um so zu besseren Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung beizutragen.

Die gegenwärtige wirtschafts- und finanzpolitische Lage macht deutlich, dass klare Regeln und eine effektive Regulierung dringend notwendig sind. Ein modernes Staatswesen mit schlanken und transparenten Regelungen ist dabei der Kern für die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Die Probleme und Herausforderungen, denen sich Deutschland stellen muss, zeigen eines ganz deutlich: Deutschland muss sich – auch international – wieder stärker darauf besinnen, bei gesetzlichen Regelungen die richtige Balance zwischen Regulierung und Deregulierung zu finden. Zwar sind Anzeichen des Aufschwungs erkennbar und der Export nimmt wieder an Fahrt auf, es kann aber noch nicht von dauerhaftem Wachstum gesprochen werden. Daher darf es die Bundesregierung gerade in wirtschaftlich unsicheren Zeiten nicht zulassen, dass wichtige Ressourcen durch überflüssige

Vorschriften und Regelungen verschwendet werden. Das Ziel dieser Bundesregierung ist es also, nur dort zu regeln, wo es unabdingbar ist und dabei Wirksamkeit und Kosten der Maßnahmen stets im Blick zu behalten.

In den vergangenen Jahren konnten schon viele Vereinfachungen auf den Weg gebracht werden oder Regelungen abgeschafft werden. Trotzdem kommen zu bestehenden Regelungen noch weitere hinzu, wenn man sich mit Sachverhalten beschäftigt, die in einer Zeit ständiger Veränderung von den bisherigen Vorgaben nicht erfasst sind. Wer hat z.B. vor zwanzig Jahren schon von genetisch veränderten Lebensmitteln oder von Stammzellenforschung geredet? Auch die Finanz- und Wirtschaftskrise kann als Beispiel dafür dienen, wie unerwartet und schnell komplexe Sachverhalte neue und weitergehende Regelungen erfordern können. Die wichtige Frage ist dabei für eine Exportnation wie Deutschland nur: Mit welcher Detailgenauigkeit gehen wir diese Dinge an, um einerseits ein gesichertes und geordnetes Zusammenleben zu garantieren und dem Betroffenen Sicherheit zu garantieren und gleichzeitig international wettbewerbsfähig zu bleiben? Ein effizientes, modernes und bürokratiearmes Staatswesen ist zweifelsohne ein Standortvorteil.

Als im Jahr 2006 das Regierungsprogramm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung aufgelegt wurde, ging es nicht um die komplette Abschaffung von Bürokratie. Staatliche Regelungen sichern zum Beispiel vernünftige und rechtsstaatliche Verfahren. Steuern müssen gerecht erhoben, Leistungen gerecht verteilt werden. Dafür braucht der Staat Informationen. So wird es auch immer Vorschriften geben, die Unternehmen als Belastung empfinden, die man

aber nicht abschaffen will oder kann. Ausufernde bürokratische Entwicklungen einzudämmen und der Wirtschaft, insbesondere dem Mittelstand, wieder mehr Zeit für unternehmerisches Handeln und die Entwicklung neuer Innovationen zurückzugeben, steht hier im Vordergrund. Bürokratieabbau darf nicht dazu führen, Notwendiges und Erhaltenswürdiges mit abzuschaffen.

Der große Unterschied des Programms zu vorherigen Ansätzen ist, dass Bürokratie messbar gemacht wird. Das international anerkannte Standardkosten-Modell gibt einen Weg vor, Folgen von Regelungen transparent und messbar zu machen. Muss ein Unternehmen beispielsweise eine Meldung an eine Behörde abgeben, dann nimmt man die Zeit, die der Bearbeiter im Unternehmen dafür braucht, und multipliziert diese mit dem Lohnsatz – damit hat man den Preis dieser Informationspflicht. Wenn man dann die Anzahl aller Unternehmen in Deutschland und die Häufigkeit dieser Meldungen dazu nimmt, ergibt sich die Bürokratiebelastung pro Jahr für die gesamte Wirtschaft. Mit der Anwendung dieser Berechnungsformel wird das Bild von den Folgen einer Regelung durch Zahlen, Daten und Fakten ergänzt. Bürokratische Belastungen werden transparent und kalkulierbar. Dies macht den Erfolg dieser Methode aus.

Das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ verfolgt das Ziel, bürokratische Belastungen, die der Wirtschaft durch die Befolgung von Informationspflichten entstehen, bis Ende 2011 um 25 Prozent zu reduzieren. Diese systematische Vereinfachung von Regelungen, wie z. B. Antrags- oder Meldeverfahren oder Dokumentationspflichten setzt Kapazitäten bei den Unternehmen frei und verschafft Ihnen mehr Gestal-

tungsspielraum. Der Bürokratieabbau ist also ein elementarer Baustein zur Belebung der Konjunktur ohne zusätzliche Ausgaben.

Inzwischen zeigt der Bürokratieabbau beachtliche Erfolge: Bislang wurden Vereinfachungsmaßnahmen mit einem Entlastungsvolumen von rund 11 Mrd. Euro jährlich umgesetzt. Dies sind Änderungen für einzelne Branchen bis hin zu Vereinfachungen im Steuerbereich oder bei der Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen, die nahezu alle Unternehmen betreffen. Nach jetzigem Stand sind weitere rund 1,8 Mrd. Euro jährliche Bürokosten der Wirtschaft bis 2011 abzubauen. Dies ist zwar ehrgeizig, aber erreichbar. Dennoch wird es sicherlich schwieriger, den zweiten Teil des Abbauziels zu erreichen. Durch einen Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010 wurde das 25-Prozent-Ziel als Netto-Vorgabe formuliert. Konkret bedeutet das: Bereits erzielte Entlastungen dürfen nicht durch neue Belastungen an anderer Stelle wieder aufgezehrt werden.

Um den nachhaltigen Erfolg des Regierungsprogramms sicherzustellen, wird die Bundesregierung ihre Anstrengungen also noch deutlich verstärken.

Allein geht es nicht: Akteure und Beteiligte

In den Verwaltungen und Ministerien ist durch die Einbettung dieser Mechanismen in die bestehende Verwaltungs- und Regulierungskultur in den letzten Jahren so etwas wie eine neue Sensibilität für die Kosten von Bürokratie entstanden. Daten und Fakten über die Folgen einer Regelung gehören ganz selbstverständlich zur Begründung der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren. Diese Transparenz löst einen Handlungs- und Rechtfertigungsdruck aus. Anhand der

Daten und Fakten prüfen die Ministerien im Einzelnen Vereinfachungsmöglichkeiten. Diese konkrete Arbeit an den Details macht viel Arbeit, ist aber unvermeidlich. So hat insbesondere die obligatorische Einbindung des NKR, dem unabhängigen Rechtsetzungswächter der Bundesregierung, bereits nach kurzer Zeit zu deutlichen Entlastungseffekten geführt.

Der NKR, der diesen Modernisierungsprozess als zweite Säule begleitet, beobachtet und wichtige Impulse gibt, steht der Bundesregierung als guter und kritischer Partner zur Seite und bewertet deren Anstrengungen beim Bürokratieabbau. Der NKR überprüft bei allen Gesetzentwürfen der Bundesregierung die Darstellungen der Bundesministerien über den bürokratischen Aufwand, der durch die Befolgung von Informationspflichten bei Bürgern, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung entsteht – und regt gegebenenfalls die Erarbeitung kostengünstigerer Alternativen an. Beim Abbau vorhandener und bei der Vermeidung neuer Bürokratie bildet der NKR durch seine fachlich übergreifende Arbeitsweise das Rückgrat dieser neuen Mechanismen zur Steigerung der Qualität der Folgenabschätzung von Regelungen unterschiedlichen Verwaltungen.

In einem Föderalstaat wie Deutschland muss man allerdings zugleich immer die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern beachten. Zur Erreichung von einheitlichen Ergebnissen im Bürokratieabbau und in der besseren Rechtsetzung ist eine Ebenen übergreifende Zusammenarbeit in einer föderalen Struktur unabdingbar. Länder sind für die Bessere Rechtsetzung, was ihre Gesetzgebung und den Gesetzesvollzug durch sie angeht, selbst verantwortlich. Der Bund kann hier keine Vorgaben machen. Gemein-

sam mit dem NKR vertiefte die Bundesregierung aber unter Beachtung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung mit den so genannten „Einfacher zu...“ Projekten, die Zusammenarbeit über die Ebenen hinweg. In drei Pilotprojekten zum Wohngeld, zum Elterngeld, zum BAföG untersuchte man in ausgewählten Bundesländern und Kommunen, welche Belastungen Antragsverfahren sowohl bei Bürgerinnen und Bürgern als auch bei der jeweiligen Behörde verursachen und wie sie verringert werden können. Es wurde also gleichzeitig die Qualität der Gesetze, also ob die Anforderungen, die der Gesetzgeber stellt, angemessen sind oder zu einem unnötigen bürokratischen Aufwand führen, und die Praxis der Umsetzung betrachtet. Ferner überlegte man, ob es bürokratieärmere Lösungen gibt. Diese Vorgehensweise macht Arbeit, Qualität und Kosten der Verwaltung transparent und setzt damit einen Wettbewerb um innovative Lösungen in Gang, der zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess innerhalb der Verwaltungen führt.

Mit dem systematischen Abbau von Kosten aus Informationspflichten wurde in der vergangenen Legislaturperiode ein guter Anfang gemacht: Das bestätigt zum Beispiel die OECD der Bundesregierung in ihrem Länderbericht über den Stand der besseren Rechtsetzung in Deutschland. Hier wird ganz ausdrücklich anerkannt, dass die Bundesregierung ernst macht: Die Koordination im Bundeskanzleramt und die Kontrolle durch den NKR sowie eine klare Methodik und verbindliche Ziele sorgten nach OECD-Beobachtung dafür, dass die Rechtsetzung in Deutschland immer besser wird. Das ist ein großer Fortschritt im Vergleich zum Bericht von 2003, in dem die OECD Deutschland im internationalen Vergleich bestenfalls noch im Mittelfeld gesehen hatte.

Die Bemühungen der Bundesregierung können sich aber nicht allein auf Deutschland beschränken. Als Mitgliedsstaat der Europäischen Union müssen wir gemeinsam darauf achten, wettbewerbsfähig zu bleiben. Deutschland ist zwar in Sachen Bürokratieabbau ein fortschrittliches Land und konnte durch seine Impulse auch auf europäischer Ebene manches anstoßen. Da aber so ein Thema nicht von einem Land alleine bewältigt werden kann, sind wir stets auf die Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedsstaaten, der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament angewiesen. Der Konzerngedanke spielt hier eine wichtige Rolle. Gemeinsam mit den europäischen Partnern wurden daher Netzwerkstrukturen aufgebaut, damit der Prozess auf europäischer Ebene an Dynamik gewinnt.

Ein nicht unerheblicher Teil von Verordnungen wird in Europa als Recht gesetzt, ohne dass es eines nationalen Umsetzungsaktes bedarf. Auch dieses Europarecht muss unter die Lupe genommen werden. Die Europäische Kommission hat sich vorgenommen, bis Ende 2012 25 Prozent der bestehenden Bürokratiekosten aus dem EU-Recht abzubauen. Ein ganz ähnliches Ziel also, wie es sich Deutschland vorgenommen hat. Europa befindet sich beim Abbau bestehender unnötiger Bürokratie also auf einem recht guten Weg. Wichtig ist aber auch hier, dass sich die Verwaltungen auf EU-Ebene von der Geisteshaltung verabschieden, dass Gesetze und Verordnungen der entscheidende Tätigkeitsnachweis sind. Dagegen muss der angesprochene Paradigmenwechsel stattfinden, bei dem nur gute Gesetze ein Tätigkeitsnachweis sind. Eine bürokratiearme Umsetzung von Verordnungen und Rechtssetzungsakten in der Europäischen Union steigert die politische Akzeptanz der Union bei den Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern.

Berlin, 22. März 2011

Jetzt volle Kostentransparenz – Nationaler Normenkontrollrat erhält mehr Kompetenzen

Am 22. März tritt die Änderung des sog. Normenkontrollratsgesetzes in Kraft. Damit müssen die Bundesministerien künftig bei neuen Gesetzentwürfen umfassend alle Folgekosten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung ausweisen und dem Nationalen Normenkontrollrat zur Stellungnahme vorlegen.

Der Vorsitzende des Normenkontrollrates, Dr. Johannes Ludewig, sieht darin einen wichtigen Meilenstein: „Das Programm zum Bürokratieabbau ist nun endgültig den Kinderschuhen entwachsen. Bislang konnte sich der Normenkontrollrat in seinen Stellungnahmen zu neuen Gesetzen nur zu den Kosten aus Informationspflichten äußern. Diese Einschränkung war sowohl für die Adressaten der Gesetze als auch für die am Gesetzgebungsprozess Beteiligten unbefriedigend, da wesentliche Folgekosten gar nicht in den Blick genommen wurden. Das wird jetzt anders, d.h. künftig wird es keine blinden Flecken in unserer Gesetzgebung mehr geben. Es soll vollständige Transparenz über die gesamten Kostenfolgen hergestellt werden.“

Der Normenkontrollrat begrüßt diesen Schritt zur vollen Kostentransparenz, denn schließlich ist eine umfassende Darstellung der Gesetzesfolgen unabdingbar für eine sachgerechte politische Diskussion. Mit der Änderung des NKR-Gesetzes nehmen wir im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle ein und schon jetzt gibt es ein breites Interesse am smartregulation-Ansatz made in Germany.“

Kontakt: Alwin Henter, Tel.: 030/18 400-1301; Petra Schön, Tel.: 030/18 400-1306, nkr@bk.bund.de, www.normenkontrollrat.bund.de