

Mark Spindler, Bundeskanzleramt, Geschäftsstelle Bürokratieabbau

Vom Bürokratiekostenabbau zur besseren Rechtsetzung

Seit Jahren wird in der Bundesrepublik Deutschland der Abbau von Bürokratie je nach Akteur entweder gefordert, angekündigt oder erfolgreich vermeldet – manchmal auch kritisiert. Trotz zahlreicher Bemühungen in der Vergangenheit konnten messbare Erfolge auf Bundesebene aber erst mit der Einführung der systematischen Bürokratiekostenmessung nach dem Standardkosten-Modell (SKM) erzielt werden. Der dabei verwendete Bürokratiekostenbegriff beschränkt sich entsprechend der international anerkannten Methode auf den Aufwand, der durch Informationspflichten (z. B. Nachweise, Anträge, Berichtspflichten) ausgelöst wird.

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die im Jahr 2006 ermittelten Bürokratiekosten für die Wirtschaft aus Informationspflichten bis Ende 2011 um 25 Prozent netto (!) abzubauen. „Mit dem Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung hat die Bundesregierung ein wirksames Instrumentarium geschaffen, um die Qualität des Rechts zu steigern und Belastungen zu senken. Das Abbauziel gegenüber der Wirtschaft ist fast erreicht. Jetzt gilt es, Kurs zu halten und den Rest der Wegstrecke erfolgreich zurück zu legen.“ Diese Bilanz zog der Staatsminister im Bundeskanzleramt Eckart von Klaeden anlässlich der Übergabe des Jahresberichts 2010 der Bundesregierung zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus im Dezember letzten Jahres. Im Jahr 2006 betragen die jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft noch rund 50 Mrd. Euro. Zum jetzigen Zeitpunkt sind Vereinfachungsmaßnahmen mit einem Entlastungsvolumen von rund 11 Mrd. Euro pro Jahr umgesetzt. So positiv sich

diese Entwicklung auch darstellt, wurde die bisherige Vorgehensweise dennoch teilweise wegen der Enge des zugrundeliegenden Bürokratiebegriffs kritisiert. Entsprechend wurde eine Ausweitung des Bürokratieabbaus gefordert – über die Kosten hinaus, die sich aus der Erfüllung von Informationspflichten ergeben. Beispielsweise sei der Nachweis darüber, dass in einer Industrieanlage ein vorgeschriebener Filter eingebaut wurde, sicherlich Bürokratieaufwand. Jedoch liege der wesentliche Aufwand aus der rechtlichen Regelung nicht im Nachweis, sondern in der Maßnahme selbst. Es müssten also auch die Kosten betrachtet werden, die durch die Anschaffung, den Einbau und die Wartung des Filters anfallen. Das Ganze letztlich gegenüber einer Behörde zu dokumentieren, sei lediglich die Spitze des Eisbergs. Ähnliche Kritik haben auch Bürgerinnen und Bürgern geäußert. So würde etwa im Zusammenhang mit der Winterreifenpflicht der Aufwand für den Kauf und das jährliche Umrüsten eines Fahrzeugs von Sommer- auf Winterreifen (M+S-Reifen) nach der bisherigen Bürokratiekostenbetrachtung nicht berücksichtigt werden.

Derlei kritische Betrachtungen sind nachvollziehbar. Die konsequente Anwendung des SKM hat aber zunächst eine wichtige Grundlage geschaffen, um wirklich messbare Erfolge beim Bürokratieabbau auf Bundesebene zu erzielen. Darauf aufbauend hat die Bundesregierung inzwischen beschlossen, künftig jeden neuen Regelungsvorschlag einer umfassenden Prüfung zu unterziehen, welchen Aufwand die Erfüllung der entsprechenden Vorgaben bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung verursacht.

Ziel ist es dabei, Gesetze besser und transparenter zu gestalten.

Waren bisher also lediglich die Bürokratiekosten aus Informationspflichten anzugeben, ermitteln künftig die Ressorts, die den jeweiligen Gesetzestext erarbeiten, den gesamten sogenannten Erfüllungsaufwand vorab und weisen ihn im Gesetzentwurf aus. Dabei wird jedoch keine Kosten-Nutzen-Betrachtung oder gar Saldierung von Kosten und Nutzen vorgenommen. Der Nutzen, also das Ziel des Gesetzes und die Lösung, wie dieses Ziel erreicht werden soll, wird in Vorblatt und Begründung des Gesetzes dargelegt - wie bisher auch, künftig aber eventuell noch ausführlicher. Eine Saldierung verbietet sich spätestens in den Fällen, in denen rechtliche Regelungen zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen erlassen werden. Es dürfte einleuchtend sein, dass es die Grenzen eines objektiven Messverfahrens übersteigt, den Wert eines Menschenlebens zu beziffern und mit dem anfallenden Erfüllungsaufwand zu verrechnen. Nicht unter den Begriff Erfüllungsaufwand fallen im Übrigen Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Aufwendungen gem. Art 104a Absätze 3 und 4 GG. Da diese Angaben in anderen Teilen von Vorblatt und Begründung von Gesetzentwürfen dargestellt werden, ist die notwendige Transparenz gewährleistet, eine Mehrfachausweisung wird vermieden. Auch Änderungen des Preisniveaus und indirekte Effekte werden nicht als Erfüllungsaufwand betrachtet, wie zum Beispiel kalkulatorische Kosten (etwa: Differenz zu entgangenen, hypothetischen Gewinnen aus Kapital, das ohne gesetzliche Vorgabe ertragreicher hätte verwendet werden können).

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) wird auch künftig die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit der Schätzungen überprüfen. Bereits im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode ist deshalb vereinbart worden, den NKR zu stärken und seine Kompetenzen auszubauen. In diesem Sinne haben die Fraktionen der Regierungskoalition das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRKG) novelliert, das am 22. März 2011 in Kraft getreten ist. In der Begründung (BT-Drs. 17/1954) heißt es dazu unter anderem: „Durch die Ausdehnung der Prüfkompetenzen des NKR auf die Darstellung sämtlicher Regelungsfolgen, des sog. Erfüllungsaufwands, werden die Voraussetzungen für eine qualitativ gute Darstellung der Gesetzesfolgen nach § 43 f. GGO wesentlich gestärkt. ... Erst die umfassende Kenntnis der Folgen, die ein Gesetz für die Normadressaten hat, ermöglicht eine bewusste und verantwortungsvolle Entscheidung der Rechtsetzungsorgane.“ Der Prüfauftrag des NKR erstreckt sich nunmehr auch darauf, ob die Darstellung des Erfüllungsaufwands neuer Regelungen nachvollziehbar und methodengerecht ist. Entsprechend wird derzeit die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) angepasst.

Methodisches Vorgehen

Der Erfüllungsaufwand umfasst gemäß § 2 Absatz 1 NKRKG den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen. Die Quantifizierung der erwarteten Be- und Entlastungen aus neuen, zu ändernden oder zu streichenden Vorgaben dient dabei vor allem der konkreten und realitätsnahen Beschreibung dieser Fol-

gen. Dabei muss eine einheitliche Methodik zu Grunde gelegt werden, die den Aufwand für die Ressorts in vertretbaren Grenzen hält. Die Ministerien haben deshalb gemeinsam mit dem NKR den Entwurf einer Methodik erarbeitet, der die einzelnen Arbeitsschritte beschreibt, jeweils Handlungsempfehlungen gibt und der auch für den Erstanwender möglichst schnell verständlich sein soll. Im Folgenden werden die wesentlichen Elemente dargestellt.

Im Vorfeld

Schon bei den Vorarbeiten für ein Regelungsvorhaben soll das Ressort die zu erwartende Änderung des Erfüllungsaufwands von Anfang an in den Blick nehmen, damit möglichst die Regelungsalternative ausgewählt wird, die den geringsten Aufwand verursacht. Die Ressorts verfügen allerdings oftmals nicht über alle dazu notwendigen Daten wie etwa belastbare Fallzahlen. Um diese zu ermitteln, kann das Statistische Bundesamt bereits im ersten Schritt Angaben aus früheren Ermittlungen von Bürokratiekosten oder Erfüllungsaufwand zur Verfügung stellen. Auch Länder und Verbände können im Rahmen der regulären Beteiligung Daten beisteuern. Ebenso ist die Einbeziehung externer Sachverständiger möglich. Die fachliche Verantwortung für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands liegt aber immer bei den jeweiligen Ressorts. Schon zu Beginn der Ressortabstimmung sollte das Ressort in seinen Entwurf alle ihm zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Angaben zum Erfüllungsaufwand aufnehmen, wobei erste Schätzungen ausreichend sind. Die Phase der Ressortbeteiligung sowie der Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden sollte dann dazu genutzt werden, die Angaben zu vervollständigen oder zu präzisieren.

Ermitteln des Erfüllungsaufwands

Die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands für Regelungsvorhaben der Bundesregierung erfolgt in nachstehenden Schritten:

- Identifizieren aller Vorgaben des Regelungsvorhabens.
- Ermitteln der Änderung des Erfüllungsaufwands
 - Ermitteln der Änderung der Fallzahl
 - Ermitteln der Änderung des Aufwands pro Fall
 - Ermitteln der Änderung des gesamten Erfüllungsaufwands
- jeweils für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung.

Darstellung des Ergebnisses – zum Beispiel bei Gesetzentwürfen in Vorblatt und Begründung

Schritt 1: Identifizieren von Vorgaben

Der erste Schritt bei der Ermittlung der Änderung des Erfüllungsaufwands durch ein Regelungsvorhaben ist die Identifizierung der Vorgaben. Es sind also die jeweiligen Einzelregelungen zu identifizieren, die bei den Normadressaten unmittelbar zur Änderung von Kosten und /oder Zeitaufwand führen. Das können beispielsweise Vorgaben sein, veraltete Technik stillzulegen oder zu ersetzen, da aufgrund neuer Grenzwerte gesetzliche Standards nicht mehr erfüllt werden, oder auch die verpflichtende Teilnahme an Schulungen und Fortbildungen, um ein gefordertes Qualifikationsniveau zu erreichen oder zu erhalten. Eine Vorgabe liegt immer dann vor, wenn Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie öffentliche Verwaltung sich dieser nicht entziehen können, ohne gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen oder etwaige Ansprüche auf staatliche Leistungen zu verlieren oder diese erst gar nicht zu erhalten (z.B. Antragsleistungen). Um einer Scheingenauigkeit vor-

zubeugen, ist es dabei durchaus denkbar, lebensnahe Sachverhalte zu Prozessen zu bündeln und somit eine „künstliche“ Aufspaltung in Einzelvorgaben zu vermeiden. Wichtig ist dabei jedoch, dass hinreichend deutlich wird, was im Zusammenhang betrachtet wird, also was der Prozess umfasst. Ist damit zu rechnen, dass Normadressaten Vorgaben auf unterschiedlichen Wegen erfüllen – zum Beispiel weil der Gesetzgeber lediglich Ziele, aber nicht konkrete Handlungen oder Unterlassungen vorgibt –, soll der Erfüllungsaufwand nur für die wesentlichen zu erwartenden Vorgehensweisen der Normadressaten ermittelt und dargestellt werden. Dafür werden sogenannte Fallgruppen gebildet. Die Untersuchung aller denkbaren Alternativen ist entbehrlich.

Schritt 2: Ermitteln des Erfüllungsaufwands

Die zu erwartende Änderung des Erfüllungsaufwands der Norm bzw. des Regelungsvorhabens soll getrennt nach Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung ermittelt werden.

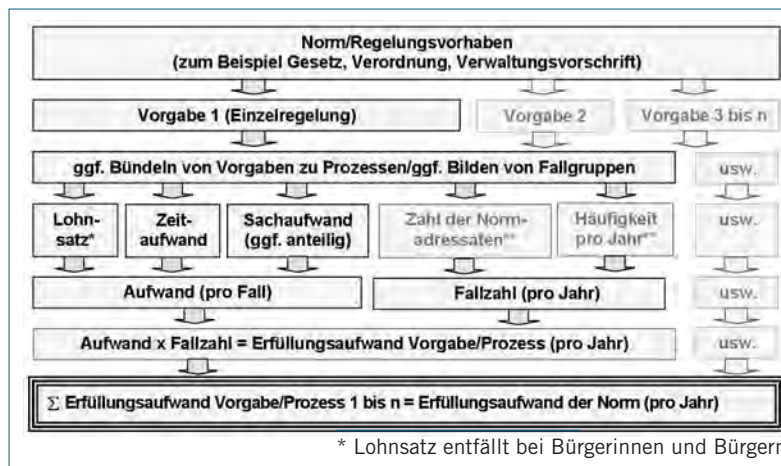
1. Ermitteln der Fallzahl

Vorgaben sind entweder periodisch oder anlassbezogen zu erfüllen. Bei periodisch zu erfüllenden Vorgaben (zum Beispiel regelmäßige Wartung von Anlagen) gibt die Häufigkeit an, wie oft pro Jahr eine Vorgabe von jedem Betroffenen zu erfüllen ist. Die Häufigkeit multipliziert mit der Anzahl der Betroffenen ergibt dabei die Fallzahl pro Jahr. Bei anlassbezogen zu erfüllenden Vorgaben wird die Anzahl der jährlichen Fälle ermittelt. So ist beispielsweise bei Vorgaben für Anträge die Zahl der voraussichtlich oder erfahrungsgemäß jährlich eingehenden Anträge

zugrunde zu legen; bei Schwankungen kann ein sachgerechter Mittelwert herangezogen werden.

2. Ermitteln des Aufwands je Fall

Zur Ermittlung der zu erwartenden Änderung des Aufwands pro Fall sollen die wesentlichen Tätigkeiten identifiziert werden, die zur Erfüllung einer Vorgabe im Einzelfall zu erwarten sind. Für diese Tätigkeiten werden dann die zu erwartenden Änderungen des Zeit-, Personal- sowie Sachaufwands ermittelt. Umstellungsaufwand, der lediglich einmal bei der Einführung oder Änderung einer Vorgabe beim Normadressaten anfällt, soll gesondert ausgewiesen werden.



Ein Beispiel hierfür wäre die einmalige Umstellung einer Software aufgrund geänderter rechtlicher Bestimmungen: Eine solche Änderung würde sich üblicherweise nicht auf künftige Aktualisierungen der Software – zum Beispiel zur Anpassung an regelmäßig zu erneuernde Hardware oder Betriebssysteme – auswirken.

Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands ist auch zu prüfen, ob es sich bei dem erwarteten Aufwand um sogenannte Sowieso-Kosten handelt. Dies wäre der Fall, wenn eine Vorgabe voraussichtlich gar keine Verhaltens- oder Aufwandsänderungen bei den Normadressaten auslösen würden, diese also das Geforderte „sowieso“ tun würden. Dann wäre davon auszugehen, dass durch die Neuregelung

kein zusätzlicher Aufwand bzw. keine Entlastung entsteht. Führt die Vorgabe allerdings bei einem Teil der Normadressaten zu einer Verhaltensänderung, wäre für diese Gruppe die Änderung des Erfüllungsaufwands zu ermitteln.

3. Ermitteln des gesamten Erfüllungsaufwands

Durch Multiplikation der Fallzahl mit dem Aufwand pro Fall wird der Erfüllungsaufwand für eine Vorgabe (bzw. einen Prozess) oder eine Fallgruppe berechnet. Der Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens insgesamt ergibt sich aus der Summe aller ermittelten Aufwände. Diese Berechnungen sind für die jeweiligen Normadressaten (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft, Verwaltung) separat durchzuführen.

In der nebenstehenden Grafik wird das Vorgehen grafisch veranschaulicht.

Fazit

Mit dem von der Bundesregierung gewählten und vom Gesetzgeber begleiteten Vorgehen entwickelt sich der Schwerpunkt des Regierungsprogramms vom Bürokratieabbau in Richtung bessere Rechtsetzung. Bei der künftig vorzunehmenden Ermittlung des Erfüllungsaufwands kommt es in erster Linie darauf an, den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit mit angemessenem Aufwand ein realitätsnahes Bild der aus der Perspektive der Normadressaten zu erwartenden Be- und Entlastungen zu vermitteln. An diesem Anspruch wird die gewählte Methodik zu messen sein. Deshalb ist auch vorgesehen, nach einer Erprobungsphase bis Ende 2011 die Methodik zu überprüfen und – u. a. im Dialog mit Ländern und Kommunen – soweit erforderlich anzupassen.