

Kapitel 5

Handhabung und Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften

Dieses Kapitel befasst sich mit zwei Aspekten der Regulierungspolitik. Beim ersten handelt es sich um die Vereinfachung der Rechtsvorschriften. Der im Lauf der Zeit angesammelte Bestand an Regelungen und Verwaltungsformalitäten muss in regelmäßigen Abständen überprüft und aktualisiert werden, um veraltetes oder nicht mehr zweckmäßiges Material zu entfernen. Die zu diesem Zweck eingesetzten Instrumente reichen von der Konsolidierung, Kodifizierung, Neugestaltung, Aufhebung und Ad-hoc-Überprüfungen spezifische Sektoren betreffende Rechtsvorschriften bis hin zur Aufnahme von Befristungsklauseln, die dafür sorgen, dass Rechtsvorschriften über ein bestimmtes Datum hinaus automatisch überprüft oder außer Kraft gesetzt werden.

Der zweite Aspekt betrifft die Verringerung der Verwaltungslasten, ein Bereich, in dem in den letzten zwei Jahren eine beachtliche Dynamik in Gang gekommen ist. Verwaltungsformalitäten des Staats sind wichtige Instrumente zur Umsetzung staatlicher Maßnahmen und können für Unternehmen insofern hilfreich sein, als sie für gleiche Rahmenbedingungen bei der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten sorgen. Gleichzeitig können sie für die Unternehmen und Bürger aber auch zu einer Belastung und zu einem Irritationsfaktor werden, der sich mit der Zeit noch verstärkt. Zu den besonders betroffenen Bereichen zählen die Beschäftigungsbestimmungen, Umweltstandards, das Steuerrecht und Planungsbestimmungen. Genehmigungen und Lizenzen können ebenfalls eine große potenzielle Belastung für Unternehmen darstellen, insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen. Ein Mangel an klaren Informationen über Ursprung und Ausmaß der Verwaltungslasten stellt für die meisten Länder das größte Problem dar. Die Messung der Bürokratielasten hat sich mit der Anwendung unterschiedlicher Varianten des Standardkosten-Modells (SKM) in einer wachsenden Zahl bei gesetzlich induzierten Informationspflichten verbessert, die durch die Quantifizierung der Lasten auch dazu beiträgt, die politische Dynamik zu Gunsten von Regulierungsreformen aufrechtzuerhalten¹.

Eine Reihe von Regierungen hat mit der Analyse des Problems der Verwaltungslasten innerhalb der Regierung mit dem Ziel begonnen, Qualität und Effizienz der internen Bestimmungen zu verbessern, um die Kosten zu senken und Ressourcen für eine Verbesserung der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen freizusetzen. Unter regierungsinternen Regelungen sind jene Rechtsvorschriften zu verstehen, die der Staat seinen eigenen Verwaltungsstellen und öffentlichen Dienstleistern auferlegt (beispielsweise staatliche Stellen oder lokale Erbringer öffentlicher Leistungen). Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung werden die Zuweisung zusätzlicher Mittel für die Verwaltung voraussichtlich verhindern. Ein besserer Ansatz wäre es auf jeden Fall, Effizienz und Effektivität der Verwaltungsstellen und öffentlichen Dienstleister zu steigern.

Die effektive Einführung von E-Government als Instrument zur Senkung der Regulierungskosten und -lasten für Unternehmen und Bürger ebenso wie innerhalb der Regierung gewinnt zunehmend an Bedeutung.

Beurteilung und Empfehlungen

Vereinfachung der Rechtsvorschriften

Die Bundesregierung hat den Regelungsbestand einem „Frühjahrsputz“ unterzogen, mit dem beeindruckende Ergebnisse erzielt wurden. Im OECD-Bericht von 2004 war bereits vermerkt, dass Deutschland große Anstrengungen auf die Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften verwendet. Seit 2004 findet ein beachtlicher „Frühjahrsputz“ statt. Die Bundesregierung hat elf Gesetze verabschiedet, mit denen redundante Regelungen aufgehoben wurden. Mit dem Vereinfachungsgesetz wurde der Bestand an Umweltregelungen bereinigt. Die Wirkung war recht einschneidend. Der Bestand an Bundesgesetzen wurde von 2 039 auf 1 728 und der Bestand an Verordnungen von 3 175 auf 2 659 verringert. Die Bundesregierung hat damit die umfassendste Reduzierung des Bestandes an Bundesgesetzen seit 1968 herbeigeführt. Das ist ein großer Erfolg, verglichen mit vielen anderen europäischen Ländern, wo die Vereinfachung von Rechtsvorschriften in der Regel ein Schattendasein hinter den Programmen zum Bürokratieabbau führt (Rechtsvereinfachung und Bürokratieabbau sind nicht dasselbe, obwohl als Nebeneffekt des Bürokratieabbaus überflüssige Vorschriften abgeschafft werden können). Im Gegensatz zu einigen anderen Ländern werden Befristungsklauseln oder andere Methoden, die eine automatische Überprüfung einzelner Regelungen auslösen, durch das deutsche System nicht sonderlich gefördert. Dieses sendet gemischte Signale aus: So muss in der GGO angegeben werden, ob für ein Gesetzesvorhaben eine zeitliche Befristung vorgesehen ist, zugleich gilt aber der Grundsatz, dass Gesetze eine unbefristete Geltungsdauer haben sollten, und in der Praxis werden Befristungsklauseln nur selten angewendet. Im OECD-Bericht von 2004 wurde dieser Problematik ebenfalls Aufmerksamkeit gewidmet.

Kasten 5.1 Hintergrundkommentare aus dem OECD-Bericht 2004

Rechtsvereinfachung

Im Rahmen der Initiative Bürokratieabbau überprüft das Bundesjustizministerium derzeit den aktuellen Regelungsbestand, um jene Rechtsvorschriften auszusortieren, die keinen Regelungsinhalt mehr haben.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Deutschland hat große Anstrengungen auf die Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften verwendet. Die Zunahme der Gesetzesaufhebungen traf in den Jahren 1994, 1998 sowie 2001-2002 jeweils mit dem Ende der Legislaturperiode auf Bundesebene und dem damit verbundenen Höhepunkt der Gesetzgebungsaktivität zusammen. Neue Gesetze enthalten oft Bestimmungen zur Aufhebung der Gesetze, an deren Stelle sie treten. Es gibt zwar keine systematische Methode zur Überprüfung bestehender Gesetze und Regelungen, doch sind die jüngst ergriffenen Initiativen ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Einführung eines integralen Konzepts zur Überprüfung und Aktualisierung bestehender Rechtsvorschriften.

Die Überprüfung und Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften ebenso wie die Überprüfung der staatlichen Verwaltung und ihrer Verfahren erfolgte in der Regel durch unabhängige Ausschüsse. Normalerweise werden die Ausschüsse, die sich aus Vertretern von Wissenschaft und Industrie, Handel und Arbeitnehmerorganisationen zusammensetzen, von der Regierung eingesetzt und mit einem allgemeinen Mandat ausgestattet.

Überprüfung einzelner Rechtsvorschriften

Das Prinzip der Überprüfung bestehender Gesetze ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien in rudimentärer Form verankert. Demnach muss in der Begründung zum Gesetzentwurf dargestellt werden, a) ob das Gesetz befristet werden kann und b) ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind.

In einigen Fällen müssen und/oder können die Regulierungsbehörden auf Grund von Berichterstattungspflichten Überlegungen über eine mögliche Novellierung einschlägiger Gesetze im Lichte ihrer Erfahrungen mit der Rechtsumsetzung und -durchsetzung aufnehmen. So nehmen z.B. die RegTP, die Monopolkommission und das Bundeskartellamt in ihren zweijährlichen Berichten an den Bundestag auch zu ausgewählten Regulierungsaspekten Stellung.

Derartige Stellungnahmen setzen aber voraus, dass die Regulierungsbehörden die Vorteile derartiger Maßnahmen wirklich zu schätzen wissen und über die notwendige politische Unterstützung verfügen, um diesen Priorität einzuräumen. Mit einem systematischeren Konzept für die Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften könnte sichergestellt werden, dass die Ansätze und Überprüfungskriterien kohärent sind, es würde für mehr Dynamik gesorgt und gewährleistet, dass wichtige Bereiche nicht auf Grund von Lobbyarbeit seitens mächtiger Vertreter von Partikularinteressen von der Reform ausgenommen werden.

Bemerkenswert ist, dass zur Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften keine systematischen und regelmäßigen Mechanismen, sondern Ad-hoc-Mechanismen angewendet werden. Es gibt kein zukunftsorientiertes Programm für die Überprüfungen, und Befristungsklauseln werden nur in sehr begrenztem Umfang als automatisches Kontrollinstrument eingesetzt. Besonders wichtig ist in diesem Kontext, dass die Kriterien und „Tests“ für die Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften im Allgemeinen nicht ex ante, d.h. vor Beginn der aktuellen Prüfungen festgelegt und eingerichtet wurden. Vielmehr wurden die Rechtsvorschriften, die Gegenstand der Prüfungen sein sollen, ebenso wie die konkret angewandten Kriterien erst im Verlauf des Arbeitsprozesses und häufig unter Beteiligung der betroffenen Akteure festgelegt. Ex ante definierte Testkriterien könnten sich an Kosten-Nutzen-Bewertungen, der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit oder der Produktivität orientieren.

Empfehlung 5.1 Bei den Rechtsvorschriften sollte weiterhin der regelmäßige „Frühjahrsputz“ durchgeführt werden. Gesetzgebungsverfahren sollten dahingehend gestärkt werden, Beamte zu veranlassen, die Aufnahme eines Überprüfungsmechanismus oder sogar einer Befristungsklausel (mit deren Ablauf das Gesetz automatisch außer Kraft tritt) in einzelne Gesetzentwürfe zu prüfen.

Bürokratieabbau für Unternehmen

Zum Abbau der bürokratischen Belastungen für Unternehmen gibt es ein gut entwickeltes Bundesprogramm, mit dem bereits messbare Fortschritte erzielt worden sind. Das Bundesprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ war eine der neuen Hauptinitiativen der 2005 ins Amt gekommenen Bundesregierung. Im OECD-Bericht von 2004 wurde das Fehlen eines systematischen Ansatzes bemängelt, der nunmehr vorhanden ist. Das Programm hat ein präzises, sorgfältig definiertes Ziel. Das Ziel ist die Erfassung der Informationspflichten in allen Bundesgesetzen mit Hilfe der SKM-Methode. Das formelle Ziel ist, die Verwaltungskosten gegenüber dem Stand von September 2006 bis Ende 2011 um 25% zu senken (eine komplette Nullmessung ist durchgeführt worden), wobei die Hälfte des Ziels bis Ende 2009 erreicht sein soll. Da das aktuelle Verfahren zur Umsetzung des Projekts jedoch auch die Ermittlung und Messung der mit neuen Gesetzesvorhaben einhergehenden Verwaltungslasten umfasst, kann dieses Ziel als ein Nettoziel betrachtet werden (insgesamt müssen die Verwaltungslasten um 25% verringert werden, was bedeutet, dass alle mit der Verabschiedung neuer Rechtsvorschriften einhergehenden Bürokratiekosten durch einen entsprechenden Lastenabbau bei bestehenden Vorschriften kompensiert werden müssen). Starke Unterstützung erfährt das Programm von der Wirtschaft. Bis 2008 sind Kostensenkungen in Höhe von 6,8 Mrd. Euro bestätigt worden oder in Kraft getreten.

Das Programm war ein Veränderungsmotor für Deutschlands Konzept der besseren Rechtsetzung. Durch das Programm ist eine Reihe von positiven Veränderungen in verschiedenste Richtungen angestoßen worden. Am bedeutsamsten aber ist es gewesen, dass durch das Programm eine Veränderung der Haltung bewirkt wurde. Deutschland hat bei der Gesetzgebung die Unternehmerperspektive (oder die Bürgerperspektive) traditionell weniger berücksichtigt und stattdessen versucht, bei den Gesetzen ein hohes Maß an rechtlicher Klarheit und Kohärenz sowie Vollständigkeit sicherzustellen. Genau genommen sind beide Perspektiven wichtig und sollten sich gegenseitig ergänzen. Die Ministerien haben ein Netzwerk interner Koordinatoren geschaffen, die die Verbindung zum Bundeskanzleramt und dem NKR herstellen sollen. Mit dem Programm ist bei ihnen ein höheres Bewusstsein für die Kosten entstanden, die externen Beteiligten auf Grund der Rechtsetzung entstehen, was nicht zuletzt auf die Bezifferung dieser Kosten (die – wie in den meisten anderen Ländern auch – erheblich sind) zurückzuführen war. Dem OECD-Prüfungsteam gegenüber war von „einer neuen Kultur des Kostenbewusstseins“ die Rede. Die Bedeutung evidenzbasierter Entscheidungen wird mittlerweile klarer verstanden, was sich wiederum positiv auf die künftige Entwicklung prospektiver Folgenabschätzungen auswirken dürfte. Strategisch gesehen hat der Einsatz der SKM-Methode zur Folge, dass die Bundesregierung heute besser in der Lage ist, um quantitative Ziele zu formulieren, festzustellen, inwieweit sie erreicht worden sind, und sie anschaulich und verständlich darzustellen.

Kasten 5.2 Empfehlung aus dem OECD-Bericht 2004

- Ausarbeitung einer Strategie und Methode zur Schätzung und Überwachung der mit der Erfüllung der Verwaltungsformalitäten einhergehenden Kosten

Deutschland sollte die jüngst mit der Initiative Bürokratieabbau in die Wege geleiteten Anstrengungen fortsetzen, und Ziele für Projekte zum Bürokratieabbau aufstellen. Entsprechend dem großen politischen Gewicht, das der Verringerung des Verwaltungsaufwands beigemessen wird, sollten geeignete Mechanismen und Verfahren eingerichtet werden, um den Verwaltungsaufwand zu quantifizieren, und die Ergebnisse dieser Beurteilungen systematisch in den Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung einzubeziehen. Die Messung der effektiven Belastung kann

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

wichtige Basisinformationen für die Ausarbeitung einer Politik zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands liefern und als Vergleichsmaßstab für die Evaluierung der ergriffenen Initiativen dienen. Die Bundesregierung sollte nach Möglichkeit stets quantitative Ziele für die neuen ebenso wie für bereits früher ergriffene Initiativen zur Vereinfachung des Verwaltungsaufwands festlegen. Die Bundesregierung sollte ihre Bemühungen um eine bundesweite Strategie zur Verringerung des bürokratischen Aufwands fortsetzen und sowohl den Bund als auch die Länder in diese Bemühungen einbeziehen.

Hintergrundkommentare

Die Bundesregierung verfügt nicht über eine Methode oder ein Verfahren, um die durch neue oder bestehende Regelungen entstehenden Bürokratiekosten systematisch zu messen. Diese Herausforderung teilt Deutschland mit vielen anderen OECD-Ländern. Trotz der zahlreichen Initiativen zur Verwaltungsvereinfachung, die die Regierungen der OECD-Länder in den vergangenen Jahrzehnten ins Leben gerufen haben, fehlt es den Regierungen – paradoxerweise – oftmals an einer klaren Vorstellung des Ausmaßes der den Unternehmen auferlegten Verwaltungslasten. Mit anderen Worten wird Politik in einem Informationsvakuum betrieben und das Ausmaß der aktuellen bürokratischen Belastungen (sowie der Fortschritte und Rückschläge bei ihrem Abbau) möglicherweise verkannt. In einigen Ländern gibt es innovative und fortschrittliche Methoden zur detaillierten Schätzung der Bürokratiekosten und Einbeziehung dieser Schätzungen in den Regulierungsprozess in unterschiedlichem Maße.

Beurteilungen der langjährigen und politisch bedeutsamen Anstrengungen zum Bürokratieabbau werden grundlegend dadurch erschwert, dass es weder einen systematischen Nachweis über das tatsächliche Ausmaß der bürokratischen Belastungen noch eine Methode gibt, um diesen zu erbringen. Die Messung des Umfangs der bestehenden Verwaltungskosten kann ein wichtiger informationsbasierter Ansatz für die Entwicklung einer Politik zum Bürokratieabbau sein und als Grundlage für die Evaluierung politischer Initiativen dienen. Das Ausmaß der bestehenden Belastungen kann das Bewusstsein der Politiker für die Problematik schärfen und dazu beitragen, Initiativen und Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu entwickeln und langfristig zu unterstützen. Bundesweite Vereinfachungsinitiativen mit umfangreicher und engagierter Beteiligung der Länder wären ein wichtiger Faktor für den Erfolg und könnten dynamische Effekte erzeugen.

Die bundesweite Umsetzung von Vereinfachungsprojekten scheint durch die fehlenden Befugnisse auf Bundesebene eingeschränkt zu sein, Maßnahmen in jenen Politikbereichen zu beschließen und umzusetzen, in denen die Bürokratiekosten traditionell hoch sind – und die von einheitlicheren Strukturen, Anreizen und Verfahren profitieren würden. Die Frage, ob ein nationales Programm von oben oktroyiert werden oder regionalen und lokalen Initiativen gewisse Freiheiten eingeräumt werden sollten, ist im bundesdeutschen Kontext weitgehend nur theoretischer Natur, da die föderalen Strukturen und Traditionen zentralisierte Ansätze für Verwaltungs- und Regulierungsreformen ohnehin unterbinden. Deshalb besteht die Herausforderung darin, die Zusammenarbeit mit den Ländern zu verbessern und ihnen mehr Anreize zu bieten, damit sie sich zu einem kohärenten und konsistenten Ansatz beim Bürokratieabbau verpflichten.

Das Programm hat neue und transparentere Ansätze bei der öffentlichen Beteiligung und Unterrichtung nach sich gezogen. Mit der Anwendung der SKM-Methode kamen auch einige (für Deutschland) neuartige oder bislang wenig genutzte Ansätze zum Einsatz, um die Meinung der betroffenen Akteure direkt einzuholen und das Verfahren für die Öffentlichkeit transparent zu gestalten – u.a. durch Sachverständigenkreise mit der Wirtschaft (Expertenpanels), Telefoninterviews, persönliche Interviews, schriftliche Befragungen, Simulationen und Studien für die Nullmessung –, sowie öffentlich verfügbare Fortschrittsberichte. Hiermit wurde der Weg für einen integrativeren und transparenteren Ansatz zu Gunsten der Durchführung öffentlicher Konsultationen auch in anderen Bereichen geebnet.

Empfehlung 5.2 Es sollte geprüft werden, wie die neuen Ansätze zur Information von Unternehmen und Bürgern über das Programm zum Bürokratieabbau und zur Förderung ihrer Beteiligung an diesem Programm auch für andere Bereiche oder Sektoren, die eine hohe Regelungslast zu tragen haben, nutzbar sind.

Die Einrichtung des NKR und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt zur Überwachung der Umsetzung des Programms war eine wichtige institutionelle Neuerung. Vor allem die Gründung des Normenkontrollrats war für Deutschland mit seinen traditionellen institutionellen Strukturen ein völlig neuartiger Ansatz, und es ist dem NKR in relativ kurzer Zeit gelungen, sich im Regulierungsprozess als Akteur ein gewisses Ansehen zu verschaffen und ein Netzwerk informeller Kontakte mit den Ministerien einzurichten. Sowohl nach dem NKR-Gesetz als auch nach der GGO sind die Bundesministerien verpflichtet, im Rahmen der interministeriellen Abstimmung ihre Gesetzentwürfe vier Wochen vor Weiterleitung an das Kabinett dem NKR vorzulegen. Die Stellungnahme des NKR ist notwendig, damit ein Gesetzentwurf auf den Kabinetttisch kommen kann. Folgt die Bundesregierung der Meinung des NKR nicht, muss sie dies in einer schriftlichen Stellungnahme vor dem Parlament begründen. Der NKR ist mittlerweile ein fest etabliertes Beratungs- und Bewertungsgremium für Qualitätskontrollen und Methodikfragen.

Empfehlung 5.3 Es sollte geprüft werden, inwieweit sich die organisatorischen Rahmenbedingungen des Programms für den Bürokratieabbau (Zentralisierung von politischer/verwaltungstechnischer Unterstützung, unabhängige Aufsicht, Schaffung eines Netzwerks von Ansprechstellen in den Fachressorts) auch für andere Aspekte besserer Rechtsetzung, insbesondere die prospektive Folgenabschätzung, nutzen lassen.

Das Programm stößt in der derzeitigen Form dennoch in wichtigen Punkten an Grenzen und müsste weiterentwickelt werden. Zahlreiche Probleme müssen angegangen werden, wenn das Programm sein volles Potenzial entfalten soll. Das erste und größte Problem ist der eingeschränkte Umfang des Programms, das auf die Informationspflichten beschränkt ist, die aus Bundesrecht resultieren. Das zweite Problem sind die Schwachstellen bei der Zielstellung. In der jetzigen Phase wurden den einzelnen Ministerien noch keine Teilziele zugewiesen, da nur ein übergreifendes Gesamtziel für die Bundesregierung formuliert wurde, so dass dem Programm ein starker institutioneller Anreiz für die Zielerreichung fehlt. Sicherzustellen, dass die Gesamtbelastungen nicht außer Kontrolle geraten, ist auch kein Nettoziel im eigentlichen Sinne. Diese Themen werden weiter unten ausführlicher behandelt. Eine Evaluierung des Zwischenstands wäre sicher hilfreich, um die Weichen für weitere Entwicklungen zu stellen.

Empfehlung 5.4 Es ist wichtig, erst das Laufen zu lernen, bevor man ans Rennen denkt, und die Einführung des Programms zum Abbau der Verwaltungslasten war in Deutschland ein großer Schritt nach vorn. Inzwischen hat es sich aber bewährt und ist bereit für weitere Entwicklungen, welche dazu beitragen werden, den Impuls beizubehalten, in einem Stadium, in dem die tiefhängenden Früchte der ersten Phase wahrscheinlich bereits geerntet sind. Man sollte sich jetzt zur Fortführung und Ausdehnung des Programms verpflichten. Es sollte eine umfassende, unabhängige Evaluierung des Programms veranlasst werden, um genau herauszuarbeiten, an welchen Punkten und in welchem Umfang das Programm weiterentwickelt werden sollte. Dies sollte unter Mitwirkung des Bundestags und der interessierten Länder und unter Einbeziehung externer Interessenvertreter (namentlich der Privatwirtschaft) geschehen.

Der Umfang des Programms ist in Bezug auf die Informationspflichten definiert und lässt sonstige Befolgungskosten unberücksichtigt. Informationspflichten verursachen nur einen kleinen Teil der Verwaltungslasten für Unternehmen. Materielle Befolgungskosten, direkte Finanzierungskosten oder sogenannte Irritationskosten (d.h. Kosten, die ein Ärgernis für die Unternehmen darstellen, aber nicht unbedingt von der SKM-Methode erfasst werden) bleiben im aktuellen Ansatz unberücksichtigt. Europäische Länder mit länger etablierten Programmen zum Bürokratieabbau (wie das Vereinigte Königreich, Dänemark und die Niederlande) bemühen sich u.a. auf Grund des von Wirtschaftskreisen ausgeübten Drucks derzeit um eine Erweiterung ihrer Programmbasis, damit alle Befolgungskosten berücksichtigt werden können. Die Bertelsmann Stiftung hat hierfür eine Methode vorgeschlagen, das sogenannte „Regulierungskosten-Modell“ (RKM), das auf dem bestehenden Standardkosten-Modell aufbaut.

Empfehlung 5.5 Der methodische Umfang des Programms sollte erweitert werden, damit materielle Befolgungskosten sowie sekundäre Befolgungseffekte (Irritationskosten) ebenfalls berücksichtigt werden können. Dafür sollten die Ansätze, die von anderen Ländern zu diesem Zweck entwickelt wurden, sowie die Vorschläge von unabhängigen Institutionen geprüft werden. Eine adäquate Quantifizierung der Kosten sollte sichergestellt werden.

Den einzelnen Ministerien sind keine Teilziele zugewiesen worden, und eine derartige Aufteilung ist auch kein ausdrückliches Nettoziel. Länder mit gut etablierten Programmen (Vereinigtes Königreich, Niederlande) haben neben dem übergreifenden Gesamtziel für ihre Ministerien jeweils individuelle Ziele zur Unterstützung des Gesamtziels formuliert. Hierdurch werden den Ministerien Anreize geboten, sich selbst stärker zu engagieren, da ihre Bemühungen individuell gemessen werden und nicht mehr länger in einen gemeinsamen Topf mit denen anderer Ministerien kommen können. Die aktuelle Zielsetzung wird auch dem Umstand nicht gerecht, dass ein Schwerpunkt des Programms auf der Bewertung von Lasten liegt, die durch neue Regelungen entstehen. Mit einer klaren Verpflichtung auf ein Nettoziel wäre sichergestellt, dass neue Regelungen kein Übermaß an Verwaltungslasten hervorbringen.

Empfehlung 5.6 Die aktuelle Zielstellung sollte genauer präzisiert werden. Darauf aufbauend sollte dann für jedes Ministerium ein Teilziel formuliert werden. Das sollte als Nettoziel bestätigt werden.

Der Umfang des Programms reicht zudem nicht aus, um die Verwaltungslasten zu berücksichtigen, die neben den Bundesministerien aus anderen Einrichtungen auf Bundesebene hervorgehen. Parlamentarische Änderungen von Bundesrecht sowie der Gesetze, die aus ihm hervorgehen, werden (erwartungsgemäß) im Rahmen des Programms nicht erfasst, und relevante Behörden im Geschäftsbereich der Bundesministerien werden ebenfalls nicht systematisch einbezogen, ebenso wenig wie die Regulierungsbehörden. Der Bundestag hat bereits beachtliches Interesse an dem eigenen Programm der Bundesregierung gezeigt, was erwarten lässt, dass er an einem weiteren Dialog interessiert ist.

Empfehlung 5.7 Es sollte geprüft werden, wie sich relevante Behörden und sonstige Stellen im Geschäftsbereich der Bundesministerien einbeziehen lassen, wobei ein proportionaler Ansatz angewandt werden sollte (Berücksichtigung nur der Stellen, die u.U. signifikante Lasten erzeugen). Mit dem Bundestag sollte ein Dialog darüber geführt werden, wie sich die Lasten, die sich aus der Rolle des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren ergeben, am besten messen lassen.

Nicht zuletzt werden im derzeitigen Rahmen des Programms nur die Lasten aus Bundesgesetzen, nicht jedoch die Lasten in sekundären Umsetzungsvorschriften erfasst, wodurch die Landesebene vollkommen außer Acht bleibt. Auf dieses Thema hat die OECD bereits in ihrem Bericht von 2004 hingewiesen (Kasten 5.2 weiter oben), in dem es hieß, dass die Bemühungen darauf ausgerichtet sein sollten, „sowohl den Bund als auch die Länder glaubwürdig in diese Bemühungen einzubeziehen“ und „die Herausforderung darin besteht, die Zusammenarbeit mit den Ländern zu verbessern und ihnen mehr Anreize zu bieten, damit sie sich zu ... einer Strategie zum Bürokratieabbau bekennen“. Mit dem Programm werden die Belastungen für die Länder (und Kommunen), die ihnen aus der Umsetzung von Bundesrecht entstehen, nicht erfasst. Zwar werden bis zu 95% der Rechtsvorschriften, von denen die Wirtschaft betroffen ist, auf Bundesebene verabschiedet, doch erfolgt deren Umsetzung hauptsächlich auf Länder- oder Kommunalebene, woraus weitere materielle Verpflichtungen (nicht zwangsläufig in jedem Land in gleichem Maße) sowie Irritationskosten erwachsen. Diese sich immer weiter fortsetzenden, regulierungsbedingten Pflichten werden sich sehr wahrscheinlich auf die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Binnenmarkts und die internationale Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Es gibt ein gestiegenes Bewusstsein für die Notwendigkeit, über das Bundesrecht hinauszuschauen, wenn alle Belastungen für die Wirtschaft erfasst werden sollen. Bislang ist die Koordinierung zwischen der Bundes- und der Länderebene jedoch auf einige wenige Pilotprojekte beschränkt geblieben.

Empfehlung 5.8 Um erfolgreich zu sein, muss der Bürokratieabbau in Deutschland von allen Verwaltungsebenen unterstützt werden. Es sollte eine unabhängige Studie über den „Verlauf der Lastenentwicklung“ in Auftrag gegeben werden. Wo entstehen Lasten (und Irritationskosten) tatsächlich und wer ist für die einschlägigen Regelungen verantwortlich, aus denen sie hervorgehen? Die Ergebnisse dieser Studie sollten genutzt werden, um mit den interessierten Ländern einen Dialog über einen gemeinsamen Ansatz für den künftigen Lastenabbau zu führen. Ein solcher gemeinsamer Ansatz sollte die Bundesprogramme mit den Länderinitiativen verbinden und konkrete Themen der Zusammenarbeit (beispielsweise Datenbanken) ausformulieren.

Ein umfassenderes Programm wird eine angemessene institutionelle Unterstützung und angemessene Ressourcen benötigen. Wenn im Rahmen eines erweiterten Programms künftig auch Befolgungskosten berücksichtigt werden sollen, und wenn die Zusammenarbeit mit den Ländern ausgebaut und bezüglich der Zielvorgaben ein strikterer Ansatz verfolgt werden soll, wird es nötig sein, auch die institutionelle Unterstützung aufzustocken. So verfügt z.B. der NKR derzeit nur über sieben Mitarbeiter (die in Bezug auf die ihnen zugewiesenen Aufgaben bereits ausgelastet sind).

Empfehlung 5.9 Die Kapazitäten und Ressourcen der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und des NKR zur Unterstützung eines ausgebauten Programms sollten geprüft werden.

Bürokratieabbau für den Bürger und Senkung der Verwaltungskosten

Die Programme zur Entlastung der Bürger und der öffentlichen Verwaltung sind im Vergleich zu dem Programm zur Entlastung der Unternehmen nicht so gut entwickelt; sie bedürfen einer größeren Aufmerksamkeit. Es gibt die Verpflichtung, ein Programm zur Entlastung der Bürger zu entwickeln. Daran wird noch gearbeitet. Beteiligt sind u.a. auch die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und der NKR, die für eine Anpassung der Methodik zuständig sind. Dem OECD-Prüfungsteam gegenüber wurden

Bedenken geäußert, dass eine Entlastung der Bürger lediglich zu einer Verschiebung der Lasten auf die Verwaltung führen könnte, sofern dafür kein sorgfältig ausgearbeitetes Konzept verwendet wird. Einige andere EU-Staaten befassen sich schon seit längerem mit der Entwicklung von Programmen zur Entlastung der Bürger (darunter Dänemark und die Niederlande). Ihre Erfahrungen und die von ihnen angewandte Methode wären im deutschen Kontext sicherlich interessant. In diesem Bereich müssen starke Verknüpfungen mit den E-Government-Initiativen hergestellt werden. Das Gleiche gilt für den Bürokratieabbau in den Verwaltungen, ein Bereich, in dem insbesondere Dänemark interessante Erfahrungen gesammelt hat.

Empfehlung 5.10 Deutschland sollte sich zur Entwicklung von Programmen verpflichten, die auf die Belastungen für die Bürger und innerhalb der Verwaltung ausgerichtet sind, und dies im Rahmen der Politik für bessere Rechtsetzung der Bundesregierung publik machen. Die Erfahrungen anderer Länder, die diesen Weg bereits beschritten haben, sollten genutzt werden. Es sollte sichergestellt werden, dass diese Initiativen mit E-Government-Initiativen in geeigneter Weise gekoppelt werden.

Hintergrund

Hintergrundkommentare

Regelungsvereinfachung auf Bundesebene

Allgemeine Überprüfungen von Rechtsvorschriften

Es gilt der Grundsatz der Konzentration des Rechts. Das bedeutet, dass alle Rechtsvorschriften, die einen bestimmten Politikbereich oder Sektor abdecken (zumindest vom Grundsatz her), in einem einzigen Rechtsakt zusammengeführt werden sollten. Erfolgt formal keine Kodifizierung, werden allgemeine Rechtsvorschriften aus einem bestimmten Gebiet in einem einzigen Gesetz zusammengeführt, das dann die grundsätzlichen Regelungen für das gesamte Gebiet enthält. In seinem Zuständigkeitsbereich verfolgt jedes Ministerium den Bedarf an Rechtsetzungsaktionen autonom.

Vereinfachungsmaßnahmen können unterschiedliche Formen annehmen, angefangen von der Rechtsbereinigung bis hin zur Kodifizierung. Um den Bestand an gesetzlichen Regelungen in bestimmten Politikbereichen zu rationalisieren, hat man vor allem die letztere Methode angewandt, ist dabei allerdings auf z.T. unüberwindliche Schwierigkeiten gestoßen (ein Beispiel hierfür ist das gescheiterte Umweltgesetz). Insbesondere „jüngere“ Politikbereiche können Spielraum für eine Segmentierung von Gesetzestexten bieten, um Teile davon in einem neuen Gesetz zu konsolidieren. Dieses Verfahren wird jedoch selten angewendet, da Deutschland eine extensive Legislative hat.

Seit 2004 findet ein bedeutender „Frühjahrsputz“ statt. Die Bundesregierung hat elf Rechtsakte erlassen, mit denen insgesamt 1 040 Bundesgesetze, Verordnungen und sonstige Regelungen aufgehoben wurden, darunter auch Gesetze, die in der Zeit der Besatzung nach dem Zweiten Weltkrieg erlassen wurden und verschiedene Übergangsgesetze aus der Zeit der deutschen Wiedervereinigung. Im Frühjahr 2009 hat die Bundesregierung ein Vereinfachungsgesetz ausgearbeitet, mit dem 85 Gesetze und Verordnungen zur Umweltpolitik aufgehoben wurden. Obwohl die Bereinigungserfolge durch die Verabschiedung neuer Gesetze teilweise wieder aufgehoben wurden, wurde in der 16. Legislaturperiode der Bestand an Bundesgesetzen von 2 039 auf 1 728 und der Bestand an Verordnungen von 3 175 auf 2 659 verringert². Im selben Zeitraum sank die Zahl geltender Einzelregelungen von 86 334 auf 83 044. Die Bundesregierung hat damit die umfassendste Reduzierung des

Bestandes an Bundesgesetzen seit 1968 erreicht³. Die Vereinfachungsmaßnahmen umfassen auch die Abschaffung von ungefähr 950 Rechtsbegriffen und -konzepten, die auf das deutsche Kaiserreich zurückgehen, sowie von Regelungen und Vorschriften, die älter sind als das Grundgesetz und in Bezug auf Sprache oder Inhalt veraltet sind.

Es gibt kein besonderes (Schnell-)Verfahren für die Vereinfachung von Rechtsvorschriften. Die Verabschiedung, Änderung und Aufhebung von Gesetzen erfolgt durch dasselbe parlamentarische Gesetzgebungsverfahren. Das Verfahren zur Verabschiedung von Gesetzen gilt umgekehrt genauso für ihre Abschaffung. Analog hierzu bleibt die Verteilung von Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den verschiedenen Institutionen (einschließlich der Abstimmung zwischen den Verwaltungsebenen) unverändert.

Die Rechtsvereinfachung betrifft auch Regelungen mit Ursprung in EU-Rechtsvorschriften, beispielsweise aus dem Landwirtschaftsbereich. Viele Vereinfachungsmaßnahmen wurden in der Zeit der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 auf den Weg gebracht und beziehen sich auf Betriebsprämien, Kontrollen der Einhaltung von Umweltauflagen und Prämien für Energiepflanzen.

Überprüfungs- und Befristungsklauseln für einzelne Rechtsvorschriften

Die Gemeinsame Geschäftsordnung verlangt einen Hinweis darauf, ob das Gesetz befristet werden kann⁴. Grundsätzlich sollen Gesetze dauerhafte Regelungen schaffen. Deshalb werden Klauseln, die Mechanismen für eine spätere Überprüfung oder Befristung von Gesetzen in ihrer Gesamtheit enthalten, nicht systematisch aufgenommen. Es gibt jedoch die Möglichkeit, diese hinzuzufügen, z.B. wenn ein neuer Ansatz erprobt werden soll oder wenn es wichtig ist zu überprüfen, wie sich die Regelung in der Praxis auswirkt. Das federführende Ministerium entscheidet, ob eine Evaluierungsklausel aufgenommen werden sollte. In der Regel gelten Befristungs- oder Überprüfungs-klauseln nicht für ein Gesetz als Ganzes, sondern lediglich für bestimmte Elemente davon. Ziel dieser Vorgehensweise ist es, sich auf wichtige Punkte zu konzentrieren und ein Übermaß an parlamentarischen Evaluierungen und Erweiterungen zu verhindern⁵.

Initiative Bürokratieabbau

Die Abschaffung überflüssiger oder veralteter Regelungen erfolgt ebenfalls im Rahmen der Initiative Bürokratieabbau. Zu den Beispielen für Vereinfachungen in diesem Kontext zählen die Aufhebung sämtlicher Verwaltungsvorschriften, die bis zum 1. Oktober 2006 nicht in der Datenbank der Bundesverwaltungsvorschriften enthalten waren, sowie die Konsolidierung aller Rechtsvorschriften zur Abfallentsorgung und -lagerung sowie zur Deponieverwertung in einer einzigen Deponieverordnung.

Verringerung der Bürokratiekosten für Unternehmen auf Bundesebene

Frühere Maßnahmen

Der Bürokratieabbau war ein Schwerpunkt des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ von 1999. Auch im Programm der Koalitionsregierung von 2002 spielte der Bürokratieabbau eine herausragende Rolle, ebenso wie im Regierungsprogramm „Mut zur Veränderung – Die Agenda 2010“ von April 2003⁶. Weitere Initiativen wurden im „Masterplan Bürokratieabbau“ zur Förderung von Kleinunternehmen, Schaffung von Arbeitsplätzen, Stärkung der Zivilgesellschaft von Februar 2003 zusammengeführt. Zwar wurden darin weitreichende, ehrgeizige Ziele formuliert, doch wurden diese nicht quantitativ konkretisiert, und es fehlte vergleichsweise an Klarheit hinsichtlich des spezifischen Beitrags einzelner Unterstützungsprojekte. Federführend für den Plan war das Bundesministerium des Innern. Eine eigene Organisationseinheit im damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hatte speziell die Aufgabe, die Verwaltungslasten für Klein- und Mittelstandsunternehmen abzubauen⁷.

Aktuelle Maßnahmen zur Senkung der Bürokratiekosten für Unternehmen

Im Jahr 2005 startete die Bundesregierung eine große neue Initiative. Die Senkung der Bürokratiekosten für Unternehmen, Bürger und die öffentliche Verwaltung wurde von der Bundesregierung damals zum Eckpfeiler ihres Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ erklärt. Die neue Stoßrichtung wurde durch die Schwerpunkte der Koalitionsvereinbarung von 2005 vorgegeben und durch einen entsprechenden Kabinettsbeschluss zur Einführung des Standardkosten-Modells (SKM) formalisiert. Mit dem SKM sollten die Verwaltungskosten bestimmt werden, die aus den im Bundesrecht verankerten Informationspflichten resultieren. Ziel ist es, die Verwaltungskosten mit Stand vom 30. September 2006 bis Ende 2011 um 25% zu senken. Dieses Ziel sollte zur Hälfte (12,5%) bis Ende 2009 erreicht sein. Dabei konzentriert man sich auf solche Kosten, die durch die Erfüllung der aus Bundesrecht resultierenden Informationspflichten entstehen.

Eine im September 2006 durchgeführte komplette Nullmessung der Kosten der aus Bundesrecht resultierenden Informationspflichten ergab Verwaltungskosten für Unternehmen in Höhe von ungefähr 47,6 Mrd. Euro jährlich. Da die bei der Berechnung berücksichtigten Gesetze auf nationales, europäisches und internationales Recht zurückgehen, wurden die Kosten in zwei Hauptkategorien unterteilt. Ungefähr 22,5 Mrd. Euro der Gesamtkosten gingen auf nationales Recht zurück, während 25,1 Mrd. Euro mit Informationspflichten aus EU- und Völkerrecht zusammenhingen. Die angestrebte Senkung um 25% bezieht sich grundsätzlich auf die zum Zeitpunkt der Nullmessung ermittelten Verwaltungskosten (d.h. die bestehenden Lasten). In der Praxis umfasst dieser Prozess auch die Ermittlung und Messung der durch neue Gesetzesvorhaben bedingten Kosten, was bedeutet, dass die Zielvorgabe eine Nettozielvorgabe ist.

Die Bedeutung, die dieser Maßnahme beigemessen wird, spiegelt sich in den institutionellen Entwicklungen wider, die mit ihr einhergingen. So wurde im Bundeskanzleramt eine eigene Geschäftsstelle Bürokratieabbau eingerichtet, und auch außerhalb der Regierung wurde mit dem Nationalen Normenkontrollrat ein unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium geschaffen. Beide Einrichtungen verkörpern innovative institutionelle Entwicklungen, die einen Gegensatz zur traditionellen institutionellen Struktur der Bundesregierung bilden.

Institutioneller Rahmen

Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und Fachressorts

Innerhalb der Bundesregierung ist das Bundeskanzleramt für die Überwachung und Koordinierung des Programms zuständig. Diese Aufgaben übernimmt die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt. Sie überwacht den Fortgang der Maßnahmen und verfolgt die bei der Verringerung der Verwaltungskosten erzielten Fortschritte. Politisch unterstützt wird die Geschäftsstelle in ihren Arbeiten von einem Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau. Der Ausschuss kommt je nach Bedarf sechs- bis achtmal im Jahr zusammen. Alle Ministerien sind im Ausschuss vertreten.

Wie in den meisten anderen europäischen Ländern liegt das eigentliche Verfahren weitgehend in den Händen der für die jeweilige Gesetzgebung zuständigen Bundesministerien. In jedem Ministerium wurden zwei bis drei Mitarbeiter mit dem Auftrag abgestellt, die notwendigen Schritte in die Wege zu leiten, um einen Beitrag zur Erreichung des Kostenabbauziels von 25% zu leisten (das nicht, wie in einigen EU-Ländern, zwischen den Ministerien aufgeteilt wurde). Unter den Fachressorts hat sich im Lauf der Zeit ein internes Koordinierungsnetzwerk herausgebildet („SKM-Netzwerk“). Die abgestellten Mitarbeiter widmen nicht unbedingt 100% ihrer Arbeitszeit diesem Programm, sind aber dennoch wichtige Akteure, um die Beziehungen zwischen den operativen Fachressorts, dem Koordinierungszentrum (der Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt), dem Statistischen Bundes-

amt und dem NKR aufrechtzuerhalten und zu pflegen. Sie leisten auch einen Beitrag zu den in jedem Ministerium intern organisierten Schulungen und Weiterbildungen zum Standardkosten-Modell. Die Kontaktpersonen der Geschäftsstelle Bürokratieabbau, des NKR und des SKM treffen sich regelmäßig alle zwei Monate, um über methodische Nachjustierungen und Vereinfachungsvorschläge zu beraten.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR)

Der NKR übt eine beratende Funktion aus und kontrolliert die Qualität der von den Fachressorts vorgenommenen Gesetzesfolgenabschätzungen. Im NKR werden Berichterstatter für die einzelnen Ministerien bestimmt. Jeder Berichterstatter bereitet eine Beschlussvorlage zu jedem neuen Gesetzesvorhaben, das in seinen Zuständigkeitsbereich fällt. Die Vorschläge werden dann im NKR-Plenum diskutiert und in einer amtlichen Stellungnahme des NKR zusammengefasst. Die Stellungnahme wird nicht nur dem federführenden Fachressort zugeleitet, sondern auch als Anhang dem Gesetzentwurf beigefügt, der zunächst dem Bundeskabinett vorgelegt und anschließend zusammen mit dem Kabinettsbeschluss dem Parlament übermittelt wird. Die NKR-Stellungnahmen sind demnach öffentlich zugänglich und wollen die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger und der Betroffenen auf die mit einem Gesetzesvorhaben verbundenen Bürokratiekosten lenken. In der Praxis ist die Schnittstelle zwischen den Bundesministerien und dem NKR enger und intensiver, als das in der GGO formal vorgeschriebene Verfahren vermuten lässt. Bundesbedienstete neigen dazu, den NKR in einem sehr frühen Stadium auf informeller Ebene in ihre Arbeiten einzubeziehen, um die erfassten Daten auszutauschen, Ideen für Kostensenkungen zu diskutieren sowie fachlichen und methodischen Rat einzuholen. Dank dieser engen Zusammenarbeit hat der NKR in seinen Stellungnahmen die Schätzungen der Ministerien meist bestätigt.

Andere Akteure

Zwei Referate im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie arbeiten an der Initiative Bürokratieabbau, von denen sich eines auch teilweise mit dem Programm zur Verringerung der Verwaltungskosten befasst. Das Statistische Bundesamt unterstützt das Programm, indem es die Nullmessung konsolidiert, eine Datenbank mit Vereinfachungsvorschlägen unterhält und bei der Weiterentwicklung der SKM-Methodik mitwirkt.

Abbildung 5.1 veranschaulicht das Zusammenwirken der am Bürokratieabbau beteiligten Ebenen innerhalb der Bundesregierung (und darüber hinaus).

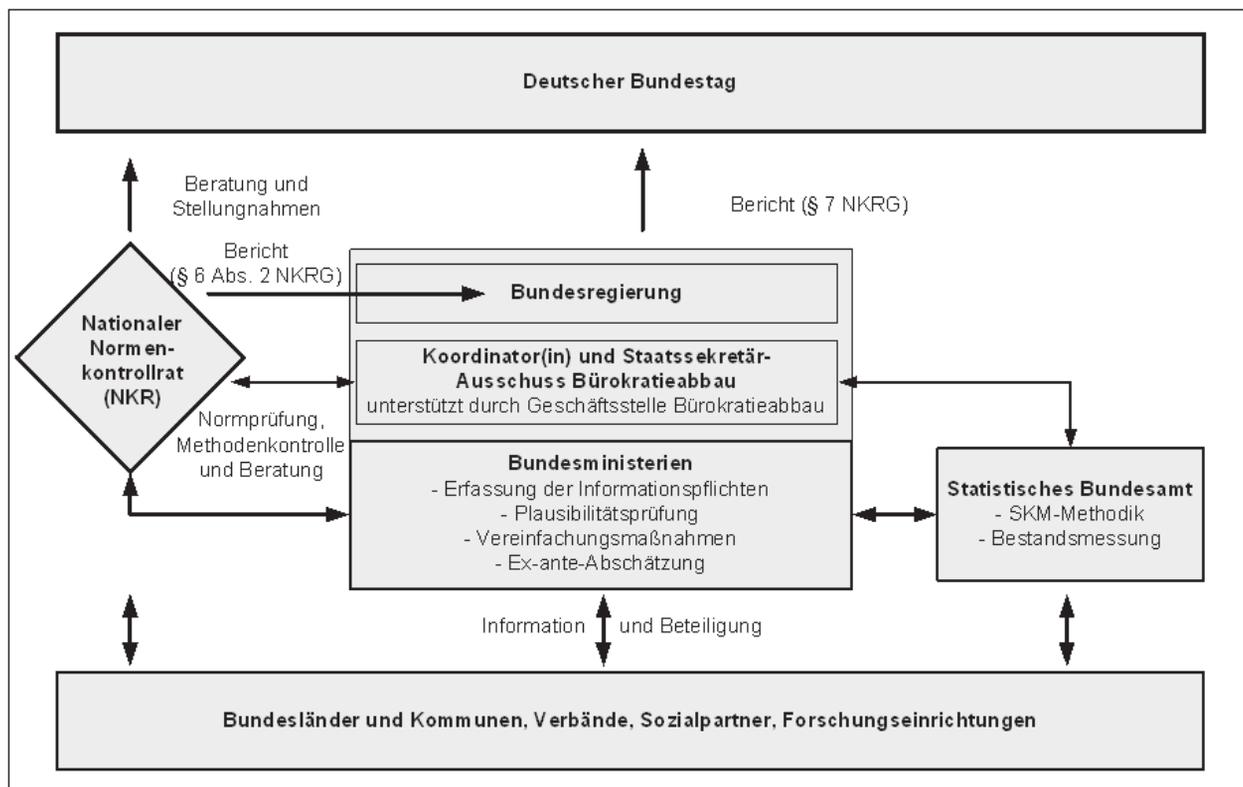
Methoden und Verfahren

Begriffsbestimmung und Umfang der Bürokratiekosten

Das Programm deckt die aus Bundesgesetzen resultierenden Informationspflichten ab, was bedeutet, dass lediglich die auf Bundesebene verabschiedeten Gesetze berücksichtigt werden. Im Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (NKR-Gesetz) werden Informationspflichten in Artikel 2 definiert als „auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln“. In der Praxis werden Informationspflichten in der Regel von der Regierung in Form einer allgemeinen abstrakten Regel auferlegt und setzen die Aufzeichnung oder Übermittlung von Daten in schriftlicher, elektronischer oder sonstiger Form voraus. Beispiele sind Anträge für Genehmigungen, Eintragungen in ein Verzeichnis oder die Bereitstellung gesetzlicher Auskünfte.

Das Programm betrifft hauptsächlich die Bundesministerien. Die zuständigen Stellen für Aufgaben der Selbstverwaltung (Träger des sozialen Sicherungssystems und Sozialversicherungsträger) setzen Bundesrecht um und sind in einigen Fällen auch für den Vollzug

Abbildung 5.1 Verfahren für Bürokratieabbau in der Bundesregierung



NKR: Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates.

Quelle: Deutsche Bundesregierung (2007), *Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen*, Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells, Berlin.

von Bundesrecht in ihrem Verantwortungsbereich zuständig. Darüber hinaus stellen sie im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgaben der Selbstverwaltung ihre eigenen Satzungen, Verwaltungsvorschriften usw. auf. Die Bundesregierung stellt daher fest, dass es angemessen wäre, diese Stellen als unabhängige Partner an der Umsetzung des Programms der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ zu beteiligen, um eine ressortübergreifende und alle beteiligten Ebenen betreffende Verringerung der Verwaltungslasten zu erreichen. Von einem derartigen Zusammenwirken ist eine Erhöhung der Zahl der überprüften Informationspflichten und mithin größere Transparenz bei den resultierenden Kosten zu erwarten. Mittlerweile sind Arbeitsgruppen aus Vertretern der relevanten Sozialversicherungen, der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt, des NKR-Sekretariats, des Statistischen Bundesamts sowie aus Sachverständigen der zuständigen Bundesministerien damit beauftragt, für einzelne Bereiche Modellanalysen durchzuführen. In bestimmten Fällen nehmen darüber hinaus Vertreter der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände teil.

Seit Mai 2009 findet auch eine Zusammenarbeit mit Organisationen der Handelskammern statt.

Nullmessung

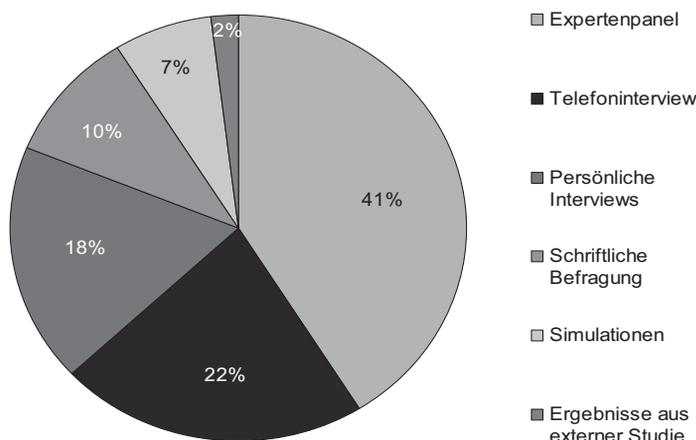
Seit dem Start des Programms im Jahr 2006 ist viel Zeit und Arbeit darauf verwendet worden, eine Nullmessung durchzuführen, die die Referenzgröße festlegt, anhand der die Zielvorgabe, also die angestrebte Kostensenkung, gemessen werden kann. Deutschland hat sich für eine Überprüfung des gesamten Bestands an Bundesgesetzen entschieden,

abweichend vom Ansatz der Europäischen Kommission, die sich nur auf ausgewählte Rechtsakte in festgelegten Bereichen konzentriert. In Deutschland ist der Stichtag für die SKM-Messung der 30. September 2006. Die Bundesministerien haben etwa 10 400 an diesem Stichtag geltende, aus dem Bundesrecht für Unternehmen resultierende Informationspflichten in das Bestandsverzeichnis aufgenommen. Einbezogen wurden dabei auch Gesetze, die von der Bundesregierung verabschiedet wurden, um EU-Recht und Völkerrecht umzusetzen. Die Berechnungen wurden im Dezember 2008 abgeschlossen und im zweiten Jahresbericht des Bundeskabinetts zum Programm 2008 veröffentlicht.

Im SKM-Verfahren wurde deutschen Besonderheiten Rechnung getragen, insbesondere Anpassungen der Begrifflichkeiten, wie beispielsweise die Definition des Begriffs „Wirtschaft“ und eine Messequenz auf der Grundlage eines vom Statistischen Bundesamt entwickelten Verfahrens. Des Weiteren erhebt Deutschland, im Gegensatz zu anderen Ländern, die das SKM anwenden, bei den Berechnungen keinen pauschalen Gemeinkostenaufschlag (Kosten für Miete, Telefon, Heizung, Strom usw.), der in anderen Ländern zwischen 25% und 30% der gemessenen Gesamtkosten ausmacht. Eine weitere Abweichung von der internationalen Praxis ist, dass Abschreibungen für notwendige Investitionen berücksichtigt werden. In die Berechnung der Arbeitskosten fließen Sozialbeiträge und sonstige indirekte Arbeitskosten ein. Zur Berechnung der Stundenkosten stützt sich das Statistische Bundesamt auf amtliche Tabellen, die auf bestimmte Branchen und Ausbildungsniveaus zugeschnitten sind. Zusätzliche indirekte Kosten wie Porto, Gebühren usw. werden explizit gesondert aufgeführt.

Für die Datenerhebung wurden verschiedenste Instrumente und Kanäle genutzt, einschließlich Expertenpanels, Telefoninterviews, persönliche Interviews, schriftliche Befragungen, Simulationen und Ergebnisse aus externen Studien (Abb. 5.2).

Abbildung 5.2 Erhebungsarten im bisherigen Messprozess



Quelle: Deutsche Bundesregierung (2007), *Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen*. Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells, Berlin, S. 19.

Das Statistische Bundesamt forderte Unternehmen auf eigene Initiative und mit Unterstützung von Wirtschaftsverbänden auf, auf freiwilliger Basis die Zeit anzugeben, die sie für die Erfüllung der Informationspflichten benötigen. Zusätzliche Informationen zur Bestimmung der Verwaltungskosten erhielt es durch Expertengremien und -gespräche. Gemeinsam mit den Sachverständigen führte das Statistische Bundesamt weitere Studien zur Bestimmung der Verwaltungskosten durch.

Umsetzung und die Rolle des NKR

Aufgabe der Fachressorts ist es u.a., Vereinfachungsmaßnahmen zu entwerfen und dafür die Messungen aus dem Jahr 2006 als Ausgangspunkt zu verwenden. Die Bundesregierung änderte die Gemeinsame Geschäftsordnung im Jahr 2006 entsprechend. Da es sich hier um eine neue Zuständigkeit handelte, die besondere Fähigkeiten voraussetzt, wurde zur Unterstützung ein entsprechender Leitfaden erarbeitet. Das SKM-Verfahren und die SKM-Methode werden in einem online (auch in englischer Sprache) verfügbaren Handbuch ausführlich dargestellt. Zusatzinformationen für Ministerien, wie die Richtlinien für die Ex-ante-Schätzung der Bürokratiekosten, sind ebenfalls online verfügbar.

Mögliche Vereinfachungsmaßnahmen sind beispielsweise:

- Vereinfachung des Rechts (z.B. durch Aufhebung von Informationspflichten, Verringerung der Zahl der betroffenen Unternehmen oder Verringerung der Häufigkeit der Informationsübermittlung);
- Vereinfachung von Verwaltungsverfahren (z.B. Vermeidung der Dopplung von Evaluierungen oder Vereinfachung von Formularen);
- E-Government (insbesondere durch elektronische Übermittlung von Informationen); und
- Verbesserung der Kommunikation (insbesondere durch die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen staatlicher Stellen bei der Einführung neuer Regelungen).

Auch neue Regelungen fallen unter das Verfahren, nach dem die Bundesministerien die mit einem neuen Gesetzesvorhaben verbundenen Lasten unter Anwendung der SKM-Methode ermitteln und beziffern müssen⁸. Das Statistische Bundesamt unterstützt die Ministerien bei der Messung. Im Vorblatt zu einem Gesetzentwurf muss das federführende Ministerium angeben, welche Informationspflichten es aufzuheben, zu verändern oder einzuführen gedenkt. Dafür ist das SKM zu verwenden. Sowohl nach dem NKR-Gesetz als auch nach der GGO sind die Bundesministerien verpflichtet, im Rahmen der interministeriellen Abstimmung ihre Gesetzentwürfe vier Wochen vor Weiterleitung an das Kabinett dem NKR vorzulegen. Alle Gesetzesvorhaben, die dem NKR vorgelegt werden, werden in einer vom NKR unterhaltenen Datenbank erfasst. Seit dem 1. Dezember 2006 haben die Bundesministerien insgesamt 1 089 Entwürfe für Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften vorgelegt, von denen etwa die Hälfte Informationspflichten für Unternehmen vorsah. Der NKR hat zu 996 Entwürfen Stellung bezogen⁹. Mit anderen Worten wurden 2 296 Informationspflichten für Privatunternehmen geprüft. Davon wurden 1 339 Informationspflichten neu eingeführt, 629 geändert und 328 aufgehoben.

Der NKR bewertet Gesetzentwürfe anhand von Kriterien, denen folgende Fragestellungen zu Grunde liegen:

- Hat das zuständige Bundesministerium die erwarteten Bürokratiekosten unter Anwendung des SKM nachvollziehbar quantifiziert?
- Hat das zuständige Bundesministerium in hinreichendem Maße nach Alternativen gesucht, aus denen möglicherweise weniger Bürokratiekosten resultieren?
- Hat das zuständige Bundesministerium unter Berücksichtigung des beabsichtigten Regelungsziels die am wenigsten belastende Alternative ausgewählt?

Datenbank und Statistisches Bundesamt

Das Statistische Bundesamt betreibt eine Datenbank für alle Informationspflichten. Für Mitte 2009 war die Lancierung einer neuen SKM-Internet-Datenbank (www.destatis.de/webskm) geplant. Über die neue Plattform hat jeder ohne vorherige Anmeldung Online-Zugriff auf Daten zu den Informationspflichten und den vorgeschlagenen Vereinfachungs-

maßnahmen. In der Datenbank kommt ein ausgefeiltes Such- und Filtersystem zum Einsatz. Diesbezüglich steht ein interministerieller Beschluss jedoch noch aus. Die Datenbank erlaubt es interessierten Wirtschaftsverbänden, dem Statistischen Bundesamt zusätzliche Informationen zu übermitteln, wie fehlende Zahlenangaben für individuelle Informationspflichten oder vorgeschlagene Vereinfachungsoptionen.

Öffentliche Konsultation und Kommunikation

Das Programm baut auf der aktiven und stetigen Mitwirkung von Interessengruppen (Wirtschaftsverbände, Sozialpartner und Wirtschaftsforschungsinstitute) auf, sowohl hinsichtlich der Ermittlung und Kostenanalyse von Informationspflichten, die aus geltendem Recht resultieren, als auch hinsichtlich der Entwicklung von Vereinfachungsmöglichkeiten. Den betroffenen Akteuren werden die von den Bundesministerien im Rahmen der GFA geschätzten Bürokratiekostenmessungen vor Fertigstellung der Kostenberechnungen zur Verfügung gestellt. So erhalten sie die Möglichkeit, die zuständigen Bundesministerien gegebenenfalls über abweichende Erfahrungen oder Schätzungen zu informieren. Auf Transparenz und die frühzeitige Einbeziehung von Interessengruppen wird deshalb so viel Wert gelegt, weil man hofft, auf diese Weise lediglich die „wirklichen“ Lasten zu erfassen, da einige staatliche Vorschriften für die Erhebung und Bereitstellung von Daten ein nützlicher und fester Bestandteil von Wirtschaftsprozessen sind. Die Datenbank des Statistischen Bundesamts (siehe oben) ist ebenfalls ein Instrument, mit dem die aktive Beteiligung der Betroffenen sichergestellt wird.

Sowohl die Bundesregierung als auch der NKR sind gesetzlich verpflichtet, jährlich über das Programm Bericht zu erstatten (die Kosten und die erreichten Kostensenkungen). Diese Berichte sind ein wichtiges Instrument, um ergebnisorientiertes Arbeiten zu fördern. Der erste Regierungsbericht wurde dem Parlament und der Öffentlichkeit im Oktober 2007 vorgestellt. Ein Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau wurde dem Bundeskabinett im April 2008 vorgelegt. Der Bericht von 2008 wurde vom Kabinett am 10. Dezember 2008 angenommen. Der zweite Bericht des Staatssekretärsausschusses wurde im Juni 2009 veröffentlicht. Alle Berichte sind auf der zentralen Website der Bundesregierung zum Thema Bürokratieabbau online verfügbar. Der NKR veröffentlicht ebenfalls einen Jahresbericht, der auf der NKR-Website in deutscher und englischer Sprache verfügbar ist¹⁰.

Verhältnis des Bundesprogramms zu nachgeordneten Verwaltungsebenen

Im Mittelpunkt der Bundesinitiative steht das Bundesrecht. Auf Grund des föderalen Staatsaufbaus in Deutschland werden alle gemeinsamen Initiativen mit den Ländern auf optionaler, freiwilliger Basis ergriffen, unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilungen. Gleichzeitig gibt es ein gestiegenes Bewusstsein für die Notwendigkeit, über das Bundesrecht hinauszuschauen, wenn mit dem Gesamtprogramm alle Belastungen für die Wirtschaft erfasst werden sollen. Zwar werden bis zu 95% der Rechtsvorschriften, von denen die Wirtschaft betroffen ist, auf Bundesebene verabschiedet, doch erfolgt deren Umsetzung hauptsächlich auf Länder- oder Kommunalebene. So wird Bundesrecht z.B. in der Regel von den Ländern umgesetzt, die dafür ihre eigenen Umsetzungsvorschriften erlassen. Die Länder können die Ausführung entsprechend an die Landkreise und Kommunen delegieren. Der NKR spielt bei der Abstimmung und Unterstützung von Initiativen zum globalen Bürokratieabbau zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen eine wichtige Rolle. Er ist fester Bestandteil gemeinsamer Pilotprojekte der Bundesregierung und der Länder zu Gesetzen betreffend Elterngeld, Wohngeld und Studentendarlehen (Kasten 5.3).

Kasten 5.3 **Koordinierte Messung von Verwaltungskosten in Deutschland**

Zwei gemeinsame Projekte, an denen jeweils drei bzw. vier Länder und ausgewählte Kommunen (Kreise und Gemeinden) beteiligt waren, wurden im Frühjahr 2009 unter Beteiligung der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und des Nationalen Normenkontrollrats gestartet. Ziel war die Untersuchung des Vereinfachungs- und Optimierungspotenzials bei der Umsetzung von Verwaltungsvorschriften. Dabei wurden die Rechtsgebiete Elterngeld und Wohngeld untersucht (Projekt „Einfacher zum Wohngeld und Elterngeld“).

Die Gemeinden bringen dabei ihre Erfahrungen ein, einschließlich der im Hinblick auf die Umsetzung zu bewältigenden Herausforderungen. Der Bund unterstützt die Projekte, indem er Übersichten über die einschlägigen bundesrechtlichen Informationspflichten erstellt und entsprechende Bewertungen vornimmt. Die SKM-Methode wird angewendet, um die Umsetzung in den Regelungsbereichen Wohngeld und Elterngeld zu bewerten. Gegebenenfalls können die relevanten aus dem Bundesrecht resultierenden Informationspflichten geändert werden. Die Ergebnisse des Projekts wurden im September 2009 veröffentlicht.

Ein drittes Projekt befindet sich in der Pilotphase. Es betrifft Studentendarlehen (Einfacher zum Studierenden-BAföG) und wurde unter Mitwirkung von sieben Bundesländern, 14 Studentenerwerken, dem Bundeskanzleramt und dem NKR gestaltet.

Diese Projekte sollen als Ausgangspunkt für eine engere Zusammenarbeit und Integration betrachtet werden. Dieses Projekt ist in zweierlei Hinsicht bedeutsam. Es werden dadurch nicht nur bestehende Koordinierungsmechanismen zwischen den Regierungsebenen auf die Probe gestellt, sondern es trägt auch dazu bei festzustellen, welche Kosten auf welcher Ebene und durch welche Behörde verursacht werden.

Die Bundesregierung hat die Länder ferner aufgefordert, zielgerichtet Vorschläge zum Bürokratieabbau vorzulegen. Vorschläge der Länder, Landeswirtschaftsverbände und Landesverwaltungen zur Reduzierung des hohen bürokratischen Aufwands wurden auf ihre Durchführbarkeit untersucht und konnten zumindest in einigen Fällen umgesetzt werden. Insgesamt konnte in einem ersten Schritt von den in der zweiten Ausschreibungsrunde auf regionaler Ebene vorgelegten Vorschlägen zum Abbau von Bürokratie und zur Deregulierung jeder dritte (48 von 138) bereits umgesetzt werden. Infolge eines Regierungswechsels änderte sich das System, und alle übrigen Vorschläge wurden aufgenommen. Durch drei Sondergesetze wurden 58 weitere Maßnahmen umgesetzt (Kasten 5.4).

Die Bundesregierung hat die kommunalen Spitzenverbände an der Umsetzung des Regierungsprogramms beteiligt. Diese Beteiligung erfolgte im Rahmen der Zusammenarbeit der Bundesregierung mit wichtigen Industrie- und Wirtschaftsverbänden sowie durch die Zusammenarbeit ihrer Bundesverbände mit der Bundesregierung und den Ländern in Fragen des Bürokratieabbaus.

Die Kommunen und Länder arbeiten im Bereich bessere Rechtsetzung zusammen. Dies geschieht zum einen dadurch, dass die Erfahrungen der Kommunen als Vollzugsbehörden im Rahmen von Länderprojekten zum Bürokratieabbau genutzt und den daraus resultierenden Vorschlägen der Kommunen von den beteiligten Parteien die ihnen gebührende Aufmerksamkeit gewidmet wird. Das Standardkosten-Modell bleibt dabei die bevorzugte Methode.

Was bisher erreicht wurde

Im Zwischenbericht 2009 der Bundesregierung werden 357 bereits realisierte oder geplante Maßnahmen zur Senkung der Bürokratiekosten für Unternehmen aufgeführt, was einer Gesamtkostensenkung von 7,2 Mrd. Euro entspricht. Davon wurden 6,8 Mrd. Euro durch einen Kabinettsbeschluss bereits bestätigt oder im Wege von Verordnungen (untergesetzliche Verfahrensänderungen) in Kraft gesetzt. Würden alle Maßnahmen planmäßig in Kraft treten, ließen sich bis Ende 2009 15% (d.h. über die Hälfte des Gesamtziels von 25%) erreichen. Damit wäre das in der Koalitionsvereinbarung von 2005 gesteckte Zwischenziel erfüllt (Tabelle 5.1)¹¹. Nach Einschätzung des NKR konnten durch neue Regelungen Kostensenkungen im Umfang von 4,46 Mrd. Euro erzielt werden. Gleichzeitig gehen Schätzungen davon aus, dass neue Regelungen einen Anstieg der Bürokratiekosten um 1,2 Mrd. Euro nach sich gezogen haben. Die Nettoeinsparungen durch neue Regelungen belaufen sich daher Schätzungen zufolge auf 3,3 Mrd. Euro¹².

Tabelle 5.1 Verringerung der Lasten aus Informationspflichten in Deutschland – Überblick

Bürokratiekosten der Wirtschaft (zum Stichtag 30. September 2006)		Gesamt	Nationales Recht (D)	Durch EU- und int. Recht veranlasstes nationales Recht	EU- und inter- nationales Recht (I)
Erfasste Informationspflichten	Anzahl	10 407	5 804	1 961	2 642
Gemessene Informationspflichten	Anzahl	9 234	5 804	1 961	1 469
Gesamtbelastung	In Tsd. Euro	47 614 422	22 502 068		25 112 354

Vereinfachungsmaßnahmen		Gesamt	Aufteilung der Entlastung auf		
			Nationales Recht (D)		EU- und inter- nationales Recht (I)
Maßnahmen	Anzahl	338			
– davon quantifiziert	Anzahl	167			
Entlastung für die Wirtschaft	In Tsd. Euro	7 110 385	6 618 365		492 020
– davon bereits beschlossen	In Tsd. Euro	6 577 793	6 168 068		409 724
– davon geplant	In Tsd. Euro	452 592	370 296		82 296
– sonstige	In Tsd. Euro	80 000	80 000		
Anderweitige Entlastungen (Verwaltung)	In Tsd. Euro	352 907			

Abbaubilanz für die Wirtschaft		Gesamt	Nationales Recht		EU- und inter- nationales Recht
Bürokratiekosten zum Stichtag 30. September 2006		47 614 422	22 502 068		25 112 354
Vereinfachungsmaßnahmen	Gesamt	14,9%	29,4%		2,0%
	– davon bereits beschlossen	13,8%	27,4%		1,6%

Stand: 10. Dezember 2008.

Quelle: Bundeskanzleramt, *Zweiter Jahresbericht über die Anwendung des Standardkosten-Modells und den Stand des Bürokratieabbaus*, April 2009, Anhang 3.

Kasten 5.4 Beispiele für Vereinfachungsmaßnahmen für Unternehmen

Zu den Vereinfachungsmaßnahmen der Bundesregierung im Rahmen des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ gehören auch Initiativen zur Online-Registrierung. So wurde beispielsweise ein vollautomatisiertes Verfahren für die Anmeldung zur Sozialversicherung und die Beitragszahlung geschaffen, mit dem die Benachrichtigung der Arbeitgeber in Papierform für die Meldezeiträume 2006 und 2009 abgeschafft wurde. Das hat in mehreren Sektoren zusammengenommen zu einer Entlastung für die Wirtschaft in Höhe von mehr als 1,4 Mrd. Euro geführt. Darüber hinaus konnten durch die Abschaffung von Lohnabrechnungen und Steuererklärungen in Papierform mit Einführung des Programms ELSTER-Lohn II, mit dem der elektronische Zugang zu relevanten Steuerinformationen möglich ist, Bürokratiekosten für Unternehmen in verschiedenen Sektoren um 262 Mio. Euro gesenkt werden. Weitere geplante Initiativen sind u.a. das ELENA-Projekt (siehe oben) sowie die Möglichkeit für Arbeitgeber, Anträge auf Kostenrückerstattung an die Krankenkassen in elektronischer Form zu stellen, so dass der Antrag automatisch bearbeitet werden kann. Schätzungen zufolge lassen sich die Kosten für die Benachrichtigung und Antragsbearbeitung dadurch um 37 Mio. Euro jährlich senken. Durch die schrittweise Einführung elektronischer Gesundheitskarten und elektronischer Rezepte für Anästhetika ließen sich die Bürokratiekosten um mindestens 16 Mio. Euro verringern.

Im Hinblick auf aufgehobene oder ausgelaufene Regelungen konnte durch die Zweite Verordnung zur Änderung fahrpersonalrechtlicher Vorschriften, die Anfang 2008 in Kraft trat, eine Kostensenkung von schätzungsweise 36,5 Mio. Euro jährlich erzielt werden, insbesondere für Handwerks- und Handelsunternehmen. Mit der Verordnung wurden die Auflagen für Lenk- und Ruhezeiten für bestimmte Fahrzeuge zwischen 2,8 t und 3,5 t aufgehoben. Durch die Abschaffung der Anmeldepflicht in Krankenhäusern und Pflegeheimen sind sämtliche Einrichtungen von der Pflicht befreit worden, gesonderte Einweisungskarteien zu führen. Künftig wird die einweisende Stelle die Möglichkeit haben, Kundenreservierungsdaten bereits in elektronischer Form auf dem Einweisungsformular zu dokumentieren. Die Entlastung für die betroffenen Einrichtungen beläuft sich schätzungsweise auf 119,1 Mio. Euro. Die Abschaffung der Verpflichtung für Arbeitgeber, bei der jährlichen Meldung ihrer Daten auch Unfallversicherungsdaten bereitzustellen, ist ab 1. Januar 2012 geplant. Damit dürften die Bürokratiekosten für Unternehmen in jedem Sektor um 56 Mio. Euro gesenkt werden.

Im Bilanzrecht wurde ein Grenzwert für die Einteilung eines Unternehmens in die Kategorien „klein“, „mittel“ und „groß“ festgelegt. Infolgedessen fällt nun eine größere Anzahl von Unternehmen in die Kategorie kleiner oder mittlerer Betriebe und unterliegt mithin weniger strengen Rechnungslegungsvorschriften (Prüfungspflicht, Offenlegung der Bilanzen, Zusatzinformationen). Zusätzlich werden fast 500 000 Geschäftsbetriebe von der Buchführungspflicht befreit. Diese Maßnahmen werden die Belastung der Privatwirtschaft um 2,5 Mrd. Euro jährlich verringern.

Sonstige Vereinfachungsmaßnahmen für Unternehmen

Deutschland hat seine Investitionspraxis zur Erleichterung von Firmenneugründungen fortgesetzt, um seine Wirtschaft anzukurbeln. Seit 2006 gibt es die Datenbank *Startothek* (www.startothek.de), die für Unternehmer und Berater Informationen zu relevanten Bestimmungen des Bundes- und Landesrechts sowie sekundärrechtliche Vorschriften bereitstellt, von denen die Wirtschaft, insbesondere Klein- und Mittelstandsunternehmen betroffen sind. Im Rahmen der Politik zur Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen wurde auf Bundesebene eine Reihe wichtiger Vereinfachungsmaßnahmen ergriffen (Kasten 5.5). Behörden auf nachgeordneten Verwaltungsebenen, vor allem die Kommunen, sind weitgehend für die Ausstellung von Lizenzen und Genehmigungen in verschiedenen

Bereichen zuständig, und die Vereinfachungsmaßnahmen greifen auch auf dieser Ebene. Bedeutende Vereinfachungen sind auf kommunaler Ebene durch die Einführung elektronischer Genehmigungs- und Anmeldeverfahren (Modellprojekte) beispielsweise im Bereich der Gewerbeanmeldung erzielt worden.

Kasten 5.5 **Förderung des Unternehmergeists durch Vereinfachung: die deutschen Mittelstandsentlastungsgesetze**

2005 hat sich die Bundesregierung geeinigt, Unternehmen von wachstumshemmender übermäßiger Regulierung zu befreien, kleine und mittelständische Unternehmen zu fördern und Existenzgründer zu unterstützen. Parallel zu den Maßnahmen zur Senkung der damit verbundenen Bürokratiekosten hat die Bundesregierung drei Rechtsakte zum Abbau bürokratischer Hemmnisse für kleine und mittelständische Unternehmen verabschiedet (Mittelstandsentlastungsgesetze).

Das Erste Mittelstandsentlastungsgesetz (MEG I) trat 2006 in Kraft und sah 16 Maßnahmen zum Abbau von bürokratischen Hemmnissen in der mittelständischen Wirtschaft im Bereich der Statistik und der Buchführung vor. Die dadurch insgesamt erzielten Einsparungen beliefen sich auf etwa 970 Mio. Euro.

Das Zweite Mittelstandsentlastungsgesetz (MEG II) wurde 2007 verabschiedet und sah 16 Maßnahmen zum Abbau von bürokratischen Hemmnissen in den Bereichen Statistik, Buchführung sowie dem Sozialversicherungs-, Gewerbe-, Preis- sowie Straßenverkehrsrecht vor allem für Klein- und Mittelstandsunternehmen sowie Existenzgründer vor. Konkret enthielt der Gesetzentwurf Entlastungen im Bereich der Statistikpflichten, der Buchführungspflicht, der Sozialversicherung, des Gewerberechts, des Preisrechts und des Straßenverkehrsrechts. Gleichzeitig wurden regionale Wirtschaftsstrukturen gefördert. Mit diesem Gesetz wurde eine weitere Kostenentlastung der Wirtschaft um zusätzliche 203 Mio. Euro erreicht.

Das Dritte Mittelstandsentlastungsgesetz (MEG III) wurde 2009 verabschiedet. Es sieht weitere 23 Maßnahmen zum Abbau bürokratischer Hemmnisse vor, die sich mit etwa 100 Mio. Euro beziffern lassen. Kernstück des Gesetzentwurfes sind die Vereinfachung der Handwerks- und Gewerbezahlung und ein ganzes Bündel gewerberechtlicher Erleichterungen.

Die Länder leisten ebenfalls einen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung durch die Entwicklung eines bundesweiten Netzwerks von Existenzgründeragenturen (sogenannte „Starter Center“), die Unternehmensgründern Beratungsleistungen und praktische Hilfestellung anbieten. Ferner haben die Länder die Ausbildung für Studienabgänger ebenso wie die Einrichtung von Gründerzentren an weiterführenden Bildungseinrichtungen gefördert. Gewerbeanmeldungen dauern in Deutschland mittlerweile nur wenige Stunden und höchstens einen Tag. Unternehmer, die eine GmbH gründen wollen, sollten sich jedoch auf ein Anmeldeverfahren von durchschnittlich vier bis fünf Tagen einstellen¹³. Auch Personaleinstellungen für Unternehmen sind erleichtert worden¹⁴.

Verringerung der Bürokratiekosten für den Bürger auf Bundesebene

Die Bundesregierung hat sich auch zum Abbau von Verwaltungslasten verpflichtet, die durch Informationspflichten für alle Bürger entstehen. Verglichen mit der Auswertung des Wirtschaftssektors ist das Programm zur Messung und zum Abbau von Verwaltungslasten für die Bürger weniger weit entwickelt und noch in Arbeit. Auf Grund der Besonderheit dieser Zielgruppe muss das SKM in veränderter Form angewendet werden (z.B. durch Quantifizierung der Lasten in Zeit- statt Geldeinheiten). Die Bundesregierung hat die Methode gemeinsam mit dem NKR entwickelt. Die prospektive Folgenabschätzung der Informationspflichten für die Bürger hat mit der Ausarbeitung von Grundsatzpapieren am 1. Januar 2009 begonnen. Die Leitlinien für die Ex-ante-Folgenabschätzung von Bürokratiekosten wurden entsprechend überarbeitet.

Im Rahmen der Ex-ante-Folgenabschätzung analysieren die zuständigen Ministerien auch die grundlegenden Informationspflichten, auf denen das aktuelle Projekt beruht. Sie entscheiden, ob eine Messung des Verwaltungsaufwands mit Hilfe des SKM angebracht wäre. In eigenem Ermessen entscheiden sie einzelfallbezogen auch, ob die Folgen für einzelne Personengruppen (Entlastung oder zusätzliche Belastung) ebenfalls ermittelt und gründlich analysiert werden sollten. Sie können außerdem verlangen, dass Informationspflichten in Verbindung mit bestimmten Umständen oder Lebensbereichen unabhängig von einer Ex-ante-Folgenabschätzung analysiert werden. Das Hauptziel bleibt jedoch eine vollständige Nullmessung.

Verringerung der Bürokratiekosten für die Verwaltung auf Bundesebene

Ein weiteres Ziel des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ ist es, die Verwaltungskosten für die Bundesverwaltung erheblich zu senken. Dabei geht es vor allem um eine Entlastung bei den obligatorischen Informationspflichten sowie um die Vermeidung der Schaffung neuer Informationspflichten.

Doch anders als in der Wirtschaft ist die Verarbeitung von Informationen häufig eine Kernaufgabe öffentlicher Verwaltungen. Die Methoden, die auf Unternehmen und Bürger angewendet werden, lassen sich nicht direkt auf die Messung von Kosten für die öffentliche Verwaltung übertragen. Eine Reihe von Ministerien hat bereits Pilotprojekte gestartet, um den analytischen und methodischen Ansatz auf die eigenen Besonderheiten zuzuschneiden und besser zu justieren. So geht man beispielsweise davon aus, dass das SKM nützlich ist, um den Erfolg von Vereinfachungsmaßnahmen zu bestimmen oder um besonders belastende Verwaltungsaufgaben zu ermitteln. Das Bundeskanzleramt hat die Absicht, eine Methode zu entwickeln, die sich nach Evaluierung der Tests gleichermaßen auf alle Bundesministerien anwenden lässt.

Die kritische Überprüfung von Aufgaben und die laufende Verbesserung betrieblicher Verfahren sind weitere Methoden, die innerhalb der öffentlichen Verwaltung zur Anwendung kommen. Die zur Verringerung der Verwaltungslasten für die Wirtschaft und/oder die Bürger eingeführten Maßnahmen entlasten auch die öffentliche Verwaltung. Die Nutzung von E-Government und die elektronische Datenübertragung beschleunigen die Datenverarbeitung und lassen eine Standardisierung zu. In dieser Hinsicht hat das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ einschließlich des Programms E-Government 2.0 dazu beigetragen, Verwaltungsverfahren zu straffen und zu rationalisieren. Das Bundesverteidigungsministerium wendet das SKM an, um den Erfolg von eigenen Kostensenkungsmaßnahmen zu überwachen. Das Ziel eines hauseigenen Programms ist es, unnötige Bürokratie in erkennbaren, logischen und nachvollziehbaren Schritten abzubauen.

Anmerkungen

1. Programme zur Verringerung der Verwaltungslasten können die Überprüfung und Vereinfachung ganzer Regulierungsrahmen oder -gesetze beinhalten, so dass es zu gewissen Überschneidungen mit Maßnahmen kommen kann, die Vereinfachungen über Konsolidierungen zu erreichen suchen. Außerdem sind Überschneidungen mit dem Inhalt des vorangegangenen Kapitels über die Entwicklung neuer Rechtsvorschriften möglich, da Programme zur Verringerung der Verwaltungslasten häufig so umgesetzt werden, dass den Effekten neuer Regelungen bei der Erreichung der angestrebten Verringerungen Rechnung getragen wird.
2. Stand: 6. März 2009.

3. Vgl. Bundesministerium der Justiz, Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Bericht zum Stand der Rechtsbereinigung, Berlin, 26. März 2009.
 - Vgl. www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NRCC/DE/Publikationen/publikationen.html (letzter Zugriff 30. April 2009).
 - § 45 GGO. Vgl. www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Homepage/home.html (letzter Zugriff 25. Mai 2009)
 - Vgl. *Nationales Reformprogramm Deutschland 2005-2008. Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007.*
4. Art. 43 (1), Nr. 6.
5. Befristungs- und Prüfklauseln wurden beispielsweise in das „Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“ von Dezember 2008 aufgenommen. Das Gesetz überträgt dem Bundeskriminalamt (BKA) die Aufgabe, die Gefahren des internationalen Terrorismus abzuwehren und gewährt dem BKA die notwendigen Befugnisse zur Erfüllung dieser Aufgabe. Zusätzlich zu den üblichen Polizeibefugnissen kann das BKA verdeckte Eingriffe in informationstechnische Systeme durchführen (auch „Online-Durchsuchung“ genannt). Es ist vorgesehen, relevante Abschnitte des Gesetzes „nach fünf Jahren durch einen unabhängigen Wissenschaftler“ evaluieren zu lassen. Diese Evaluierungsklausel wurde eingefügt, weil es bisher noch keine Regulierungsbeispiele für den Einsatz der betreffenden Instrumente bzw. keinen Präzedenzfall im Bundesrecht gab und es somit an Erfahrung/empirischen Daten mangelt. Angesichts des Ausmaßes, in dem in die Grundrechte eingegriffen wird, soll verhindert werden, dass die Instrumente unverhältnismäßig in die Freiheitsrechte der Bürger eingreifen. Ferner ist eine Evaluierung der Folgen und Umsetzung des Gesetzes beabsichtigt. Außerdem läuft der relevante Paragraph über den Eingriff in informationstechnische Systeme automatisch am 31. Dezember 2020 aus, wodurch der Gesetzgeber gezwungen ist, sich in 12 Jahren erneut mit diesem Thema zu befassen.
6. Vgl. z.B. www.bundesregierung.de/basisattribute,-469070/Weichen-fuer-umfassenden-Buero.htm.
7. Referat VIII A7 (Bürokratieabbau).
8. Bundesregierung, *Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen*. Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells, Abschnitt D.1.3., S. 25.
9. Stand: Oktober 2009.
10. August 2007, unter http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/GE_nrp_en.pdf (letzter Zugriff am 2. Mai 2009), S. 45.
11. Vgl. Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus.
12. Stand: Oktober 2009.
13. Schätzung des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn.
14. Vgl. *Nationales Reformprogramm Deutschland (2005-2009), Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007, August 2007, S. 7.*



From:
Better Regulation in Europe: Germany 2010

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264085886-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2010), "Handhabung und Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften", in *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264085961-9-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.