

Stellungnahme zum

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung insbesondere
der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie
(Zweites Bürokratieentlastungsgesetz, 18/9949)**

Prof. Dr. Kai Wegrich
Hertie School of Governance
29.11.2016

Vorbemerkung

- Mit dem „Zweiten Gesetz zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie“ sollen wichtige Punkte des „Arbeitsprogramms bessere Rechtsetzung 2016“ umgesetzt werden. Ziel ist die „kurzfristig greifbare und spürbare Entlastung für die Wirtschaft“, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen. Neben den Änderungen des Steuerrechts und des Sozialgesetzes, die auf unmittelbare Reduzierung der administrativen Lasten für kleinere Unternehmen zielen, enthält das Gesetz aber auch Maßnahmen zur Modernisierung der Handwerksordnung, insbesondere hinsichtlich der Anpassung an digitale Kommunikationsformen, sowie weitere Schritte zur Umsetzung des sogenannten „Föderalen Informationsmanagements“ (FIM) zwischen Bund und Ländern.
- In dieser Stellungnahme kann keine umfassende ex ante-Evaluation der Wirkungen der in dem Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen erfolgen – sowohl aus zeitlichen als auch aus sachlichen Gründen, da der Gesetzentwurf den Charakter eines Mantelgesetzes hat, der Änderungen in unterschiedlichen Regelungsfeldern (Steuerrecht, Sozialgesetzbuch, Handwerksordnung, Bund-Länder-Zusammenarbeit) enthält. Stattdessen werde ich im Folgenden eine Einschätzung zur Rolle des Gesetzentwurfs im Kontext des Programms der Bundesregierung zur „besseren Rechtsetzung“ vornehmen sowie einige zentrale Ansätze für die Weiterentwicklung dieser Agenda formulieren. Meine Einschätzungen beruhen dabei auf einer Reihe von Vorarbeiten zum Thema Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, u.a. Gutachten und Publikationen über die Arbeit des Nationalen Normenkontrollrates (NKR), die Rolle von Evaluierungen und Kosten-Nutzen-Analysen in Programmen zur besseren Rechtsetzung sowie neue internationale Forschung im Bereich „administrative Lasten“, insbesondere für Bürger.

(1) Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau durch Messung des Erfüllungsaufwands

- Grundsätzlich positiv zu bewerten ist die **Zusammenarbeit** zwischen der Bundesregierung, dem NKR und dem Bundesrat bei der Planung und Formulierung von Maßnahmen zur Reduzierung administrativer Lasten auf der Grundlage von (ex ante) Messungen des Erfüllungsaufwandes. Die **Routine** bei der Anwendung dieses **Messverfahrens** ist Ausdruck



der inzwischen erreichten Professionalisierung dieser noch vor wenigen Jahren umstrittenen Verfahren. Der Gesetzentwurf zeigt auch, dass die Messungen von Befolgungskosten eine Art von evidenz-basierter Auseinandersetzung über den Gesetzentwurf und die Einzelmaßnahmen ermöglichen, die als **wesentlicher Fortschritt** auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung bezeichnet werden kann. Die im Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen zur Vereinfachung des Verfahrens zur Fälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge (SGB IV) – mit Einsparungen von 64 Mio. Euro eine der wesentlichen Entlastungseffekte des Gesetzes – geht auf ein gemeinsames Projekt des NKR mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundeskanzleramt und dem Statistischen Bundesamt zurück.

- Gleichwohl ist das Verfahren zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes auch mit **Nachteilen** verbunden. Ein wesentlicher Nachteil besteht darin, dass insbesondere in Bezug auf die Erfüllungskosten durch **Informationspflichten** (im Unterschied zu direkten Befolgungskosten, etwa höhere Lohnkosten in Folge des Mindestlohns) die Berechnung des Zeitaufwands für die Erfüllung einer Norm zugrunde gelegt wird. Der dann berechnete Entlastungseffekt von 360 Mio. Euro resultiert aus der hohen Anzahl der von der Regelung betroffenen Unternehmen. Für das einzelne Unternehmen handelt es sich aber um nur geringe Entlastungseffekte (etwa dem Wegfall von Aufbewahrungspflichten für Lieferscheine, der zudem in der Umsetzung nicht unproblematisch ist). Der errechnete Entlastungsbetrag in Euro ist daher allenfalls ein plausibler Anhaltspunkt, aber keinesfalls eine objektive Messung des tatsächlichen Entlastungseffekts, und ob und in welchem Ausmaß dieser Effekt eintritt, ist eine offene empirische Frage (die am besten die jeweiligen Unternehmer- und Branchenverbände beantworten können). Zudem deutet die Stellungnahme des NKR darauf hin, dass auch im Rahmen des verfolgten Ansatzes nicht alle erreichbaren Einsparpotenziale realisiert wurden. Kurz: ob das Ziel einer „kurzfristig greifbaren und spürbaren Entlastung“ mit dem Gesetz erreicht wird, ist zumindest fraglich. Vor dem Hintergrund der im Jahresbericht 2016 des NKR ausgewiesenen Zunahme der Erfüllungskosten um 299 Mio. Euro für Unternehmen im Zeitraum von Juni 2015 bis Juni 2016 **relativiert sich der Entlastungseffekt** des Gesetzesvorhabens zudem (zugleich wird damit die Notwendigkeit von Entlastungsmaßnahmen deutlich).

(2) Grenzen des Ansatzes

- Die Monetisierung von Be- und Entlastungseffekten im Rahmen des seit zehn Jahren betriebenen Ansatzes zur besseren Rechtsetzung führt zudem zu einer Verengung des Verständnisses von „administrativen Lasten“. In der internationalen Verwaltungswissenschaft wird in Bezug auf administrative Lasten für Bürger zwischen drei Dimensionen von Kosten unterschieden:
 - **Befolgungskosten:** Aufwand für die Erfüllung von Rechtsnormen bzw. für den Zugang zu staatlichen Leistungen,
 - **Lernkosten:** Kosten für die Beschaffung von Information über Programme bzw. Rechtsnormen bezüglich der jeweiligen Betroffenheit und der damit verbundenen Anforderungen,



- **Psychologische Kosten:** Kosten durch Wahrnehmung von Leistungen, die mit Stigmatisierung u. ä. verbunden sind.

- Die Bundesregierung hat bislang ihr Programm zur besseren Rechtsetzung auf die **administrativen Lasten im Sinne von Befolgungskosten** beschränkt. Dieses Vorgehen hatte den Vorteil, dass bereits praktizierte Ansätze schrittweise auf weitere Adressaten (zunächst Unternehmen, dann Bürger und Verwaltung) und weitere Kostendimensionen (direkte Erfüllungskosten) ausgeweitet werden konnten. Während dieser Ansatz für die Vergangenheit pragmatisch und angemessen war, gilt es aber jetzt kritisch zu überprüfen, inwieweit dieses Vorgehen tatsächlich in der Lage ist, die zentralen bürokratischen Lasten insbesondere für Bürger und auch kleinere Unternehmen zu erfassen. In Bezug auf kleinere Unternehmen spielen vermutlich insbesondere Lernkosten eine wichtige Rolle, die aber in ihrer Relevanz vor allem von dem **konkreten Behördenverhalten** (Beratungsqualität, Responsivität etc.) abhängen. Behördenverhalten kann aber in einer standardisierten Messung (bzw. Schätzung) nach dem Modell des NKR-Gesetzes nicht erfasst werden. In Bezug auf die administrativen Lasten für Bürger spielen Lernkosten ebenfalls eine wichtige Rolle, vermutlich eine höhere als bei Unternehmen, da Behördenkontakte häufig einzelanlassbezogen und nicht regelmäßig erfolgen (Ausnahme: Leistungsempfänger). Daneben sind auch psychologische Kosten von erheblicher Bedeutung, insbesondere bei Leistungsempfängern, wie Forschung zur Unterinanspruchnahme von Sozialleistungen (etwa im Bereich der Bildungsgutscheine) immer wieder verdeutlicht hat. Eine an einzelnen Regelungsinhalten und der Messung von Befolgungskosten ansetzende Methodik bedarf daher in den kommenden Jahren einer Ergänzung und **Erweiterung** durch Ansätze, die **alle drei Arten von administrativen Lasten** einbeziehen und insgesamt die Methodik erweitern.

- In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass alle bisherigen Ansätze zur besseren Rechtsetzung einen Schwerpunkt bei der Begrenzung administrativer Lasten hatten, also den **Kostenaspekt** von Regulierungen betonten, aber weder den **Nutzen** systematisch einbeziehen noch Verfahren für die Analyse der **Wirksamkeit** von Regulierung und Maßnahmen bereitstellen. Hierin unterscheidet sich die Programmatik der Bundesregierung von den Ansätzen der Vorreiter auf diesem Gebiet (USA, EU, UK). Die Rationalität für die Begrenzung auf den Kostenaspekt bestand erstens in den methodischen Schwierigkeiten zur Erfassung des Nutzens von Regulierungen (siehe hierzu auch das entsprechende NKR Gutachten zur „Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben“) und zweitens in dem gezielt politisch neutralen Ansatz des Bürokratieabbaus, der den Nutzen einer Regulierung der politischen Bewertung überlassen sollte. Allerdings ist kein Messverfahren politisch völlig neutral, da mit der Messung bestimmte Aspekte in den Vordergrund und andere damit in den Hintergrund rückten. Dies ist angemessen, so lange in der **Überbürokratisierung** von Regelungen das zentrale Problem gesehen wird. Wenn dieses Problem aber eher bei der **Wirksamkeit** von Regulierung und Handlungsprogrammen insgesamt oder im **Vollzugsverhalten** der Behörden gesehen wird, dann **reicht** diese an Kosten orientierte Betrachtung **nicht mehr** aus.

(3) Zukünftige Agenda



- Aus reformpolitischer Sicht sind die Maßnahmen zur Umsetzung des **föderalen Informationsmanagements** von zentraler Bedeutung und stellen aus meiner Sicht den strategisch wichtigsten Teil des Gesetzentwurfs dar. Die Verwaltungswissenschaft hat immer wieder darauf hingewiesen, dass die Achillesferse des deutschen Verwaltungssystems die Fragmentierung und das geringe Ausmaß der bürgerbezogenen Koordination und Integration von Verwaltungsleistungen ist. Der Gesetzentwurf stellt dabei einen wichtigen Umsetzungsschritt für eine **bessere Koordination** zwischen Bund, Ländern und Kommunen dar und verspricht zudem eine Entlastungswirkung auch für die Länderverwaltungen. Die geplante Standardisierung von Leistungsinformationen kann dabei zwar als wichtiger Baustein für eine bürgerorientierte Digitalisierung der Verwaltung gelten, ist allerdings auch nur als ein erster Schritt in Richtung einer übergreifenden Koordination und Integration von Verwaltungsleistungen zu verstehen. Der in der Stellungnahme des Bundesrats kritisierte geringe Verpflichtungsgrad für die Bundesoberbehörden zur Erstellung von Leistungsbeschreibungen weist dabei auf die auf Bundesebene bestehenden Probleme einer Durchsetzung ressortübergreifender Maßnahmen des E-Government hin. Angesichts der unangemessen langen Umsetzungsdauer des Projekts, das vom IT-Planungsrat im Oktober 2011 beschlossen und auf Konzeptionen im Rahmen des im Jahr 2007 begonnenen Reformprojekts zur Einführung einer einheitlichen Service-Nummer (115) zurückgeht, ist vor einer lückenhaften und **verzögerten Umsetzung** dieses überfälligen Projekts zu warnen. Die Innovationsgeschwindigkeit ist hier zu niedrig, und die Reformbereitschaft der Bundesministerien scheint sich in Grenzen zu halten.
- Über die im Gesetzentwurf – und auch im “Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung” formulierten – Einzelmaßnahmen hinaus gilt es das aktuelle Reformprogramm der Bundesregierung weiterzuentwickeln. Dabei kann einerseits an bewährten Praktiken festgehalten und aufgebaut werden, gleichzeitig ist aber die Innovationsgeschwindigkeit zu erhöhen und neue Reformansätze sind umfassender und systematischer zu berücksichtigen. Potenzial hierfür haben die verhaltenswissenschaftlichen Ansätze der Projektgruppe „wirksames Regieren“, deren Verzahnung mit Ansätzen des Bürokratieabbaus ja angekündigt, aber in einer für die Öffentlichkeit nachvollziehbaren Form noch nicht erfolgte. Hier wären eine **personelle, budgetäre und vor allem politische Stärkung** der begonnenen Ansätze und eine viel intensivere und umfassende **Verknüpfung** mit Ansätzen zur **Politikevaluation** und Folgenabschätzung sinnvoll und notwendig. Hierzu gehört auch eine vorsichtige **Erweiterung des Mandats des NKR**, dem eine Initiator- und Wächterfunktion im Kontext von x-post-Evaluationen zugesprochen werden sollte. International vergleichende Forschung zeigt, dass Ex-post-Evaluationen in Deutschland immer noch einer starken politischen Einflussnahme ausgesetzt sind (stärker als in anderen Ländern!). Hier könnte der NKR für mehr Transparenz und Verantwortlichkeit sorgen. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang auch daran, dass bislang keinerlei sichtbare Umsetzung des 2009 eingeführten Art. 91d GG zur Durchführung von Leistungsvergleichen erfolgte.