

12. Februar 2024

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages

am Mittwoch, 21. Februar 2024, 11.00 Uhr

a) zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU "Innovation ermöglichen, Investitionen erleichtern - Agenda für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" (BT-Drs. 20/8856) und

b) zur Unterrichtung durch die Bundesregierung "Sonderbericht der BReg – Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode" (BT-Drs. 20/9000).

Zu a) Die CDU/CSU-Fraktion schlägt in dem Antrag (BT-Drs. 20/8856) eine Reform zur Bürokratieentlastung mit 10 strukturellen Ansätzen vor. Ferner schlägt sie 11 konkrete Einzelmaßnahmen für das von der Bundesregierung geplante Bürokratieentlastungsgesetz IV vor.

Zu II Strukturelle Reformen

Der Vorschlag, mithilfe eines systemischen Ansatzes gegen unnötige Bürokratie vorzugehen, ist sehr zu begrüßen. Bislang wird in Deutschland unnötige Bürokratie im Wesentlichen flickschusterhaft und nur an den Symptomen bekämpft. Die Bürokratieentlastungsgesetze I bis III und auch der aktuelle Entwurf eines vierten Bürokratieentlastungsgesetzes sind anerkennenswert und notwendig, kurieren aber nicht die Ursachen der Überbürokratisierung. Auch mit dem im Vereinigten Königreich 2010 und in Deutschland 2015 eingeführten One in, one out-Prinzip, wonach die Bürokratiebelastung durch neue Vorschriften durch das Streichen gleichbelastender Vorschriften ausgeglichen werden muss, wurden nur Teilerfolge erzielt.

Der einzige systemische Lösungsansatz für Bürokratieabbau in Deutschland ist dank gesetzlicher Verankerung der Nationalen Normenkontrollrat, ein unabhängiges Beratungsgremium - aber eben auch nur ein Beratungsgremium.

Es gibt zahlreiche Vorschriften und Behördenanforderungen, die auf Misstrauen des Staates, auf Perfektionismus und auf dem die Verhältnismäßigkeit außer

Acht lassenden Bestreben nach Einzelfallgerechtigkeit beruhen. Dies gilt es zu identifizieren und sowohl bei künftigem als auch bei geltendem Recht zu überwinden. Die Sorge, wichtige klima- und sozialpolitische Ziele dadurch nicht erreichen zu können, ist unbegründet. Im Gegenteil, wenn die Politik ihre Steuermacht zurückgewinnt und die Verwaltung ihre Leistungsfähigkeit, können die großen politischen Aufgaben dieser Zeit eher gelöst werden.

Bis heute sind Anforderungen an Better Regulation kein Teil der **Juristenausbildung**. Wenn Absolventen in den Ministerien eingestellt werden und Gesetzestexte entwerfen sollen, machen sie dies ohne Vorbildung. Rechtsetzungslehre sollte fester Bestandteil eines Jurastudiums werden.

Strukturelle Reformmaßnahmen

1. Faktenbasierung
2. Ein konkretes Bürokratieabbauziel
3. Ein auf Dauer angelegter Grenzwert der Bürokratiebelastung
4. Institutionelle Verankerung im Parlament
5. Der beim Bundeskanzleramt anzusiedelnde unabhängige Normenkontrollrat als Watch dog und Beratungsinstanz
6. Better Regulation als Teil der Juristenausbildung und der kontinuierlichen Qualifizierung.

Zu II.1. Bürokratiebremse

Bürokratieabbau kann nur dann wirksam gelingen, wenn dies **faktenbasiert** erfolgt und mit einem konkreten quantitativen Maßstab politikfähig gemacht wird, an dem sowohl die Belastungen durch Bürokratie als auch deren Veränderungen empirisch nachgewiesen werden. Ebenso wie volkswirtschaftliche Kenngrößen z.B. der Steuerquote und der Exportquote oder umweltpolitischen Kenngrößen der Kohlendioxidbelastung und der Stickoxidbelastung in der Luft sollte eine Kenngröße der Bürokratiebelastung als empirische Größe Grundlage politischen Handelns werden. Der Erfüllungsaufwand sowie der darin enthaltene Bürokratieaufwand im engeren Sinn sind wichtige und unverzichtbare Kennzahlen für die Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes und für das Monitoring der Bürokratiebelastung, die durch Bundesregelungen verursacht wird. Sie bilden aber nicht die tatsächliche Belastung in den Unternehmen ab. Die

Bürokratiebelastung¹ eines Unternehmens hat verschiedene staatliche Quellen: EU-Recht, Bundesrecht, Landesrecht, kommunales Recht, Diensterlasse und den Verwaltungsvollzug. Eine evidenzbasierte Politik des Bürokratieabbaus in der Wirtschaft sollte deshalb beim Normadressaten, also insbesondere bei den Unternehmen, ansetzen.

Der DIHK kam 2020 bei einer Bürokratiekostenstudie für das Gastgewerbe auf jährliche Kosten von 34.000 Euro, d.h. 2,5 % des Umsatzes eines durchschnittlichen Gastronomiebetriebs.² Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat bei seiner Studie: Entlastungen für das Bäckerhandwerk³ einen wöchentlichen Zeitaufwand für Bürokratie von 12,5 Stunden, bei seiner Studie zu Vereinen⁴ einen wöchentlichen Zeitaufwand von 6,5 Stunden festgestellt.

Als Bewertungsmaßstab für Unternehmen kommt ein **Indikator** in Frage, der den Zeitaufwand bzw. die Kosten z.B. am Umsatz misst.

Die Bürokratiekostenquote sollte vom **Statistischen Bundesamt** als neutraler und objektiver Stelle erhoben und veröffentlicht werden. Um die dadurch entstehende Belastung für die Unternehmen möglichst gering zu halten, kann die Bürokratiekostenquote im Rahmen bereits etablierter freiwilliger Umfragen des Statistischen Bundesamtes bei Unternehmen ermittelt werden, z.B. der Lebenslagenbefragung.

Zu II. 2. One in, two out

Es wird zu Recht ein konkretes Bürokratieabbauziel vorgeschlagen. Nur mithilfe von konkreten **Wirkungskennzahlen** und politisch verabredeten **Zielvorgaben** lassen sich bei krisenhaften Fehlentwicklungen Verbesserungen erreichen. Da aufgrund neu entstehenden Regelungsbedarfs zwangsläufig neue belastende Vorgaben erlassen werden, kann die Selbstverpflichtung, die Wirtschaft in doppeltem Umfang kostenmäßig zu entlasten, Freiräume schaffen. Die darin konzipierte Automatik ist ein struktureller Ansatz, der gesetzlich verankert werden sollte.

¹ Mit „Bürokratiebelastung“ ist die Belastung durch den „Erfüllungsaufwand“ gemeint, i.S. des Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Statistisches Bundesamt, September 2022

² Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen. Eine Studie am Beispiel Gastgewerbe, DIHK, SIRA Consulting, März 2020

³ Entlastungen für das Bäckerhandwerk, Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, 2021

⁴ Entbürokratisierung bei Vereinen und Ehrenamt, Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, 2019

Bei der Belastung durch neue Vorschriften (One in) anzusetzen, hat den Vorteil, dass dieses Instrument bereits seit 2015 eingeführt ist, auf Dauer angelegt werden kann und bei dem regelnden Ressort die unmittelbar disziplinierende Wirkung hat, dass es die Belastung durch die Streichung von anderen belastenden Vorgaben kompensieren muss. Bei einer „two out“ Regelung müsste eine doppelt so hohe Entlastung erreicht werden – zumindest für einen gewissen Zeitraum. Anschließend sollte wieder auf One in, One out-Regel eingeschwenkt werden. Künftig soll bei One in, two out auch der **einmalige Erfüllungsaufwand** in die Berechnung einbezogen werden. Damit würde ein entscheidender Nachteil überwunden. Richtig ist auch, die Belastungen durch neues **EU-Recht** in die Rechnung einzubeziehen. Das Gegenargument, die Bundesregierung sei nicht der Verursacher dieser Belastung, ist nicht stichhaltig. Deutschland hat die Möglichkeit, auf die EU-Rechtsetzung Einfluss zu nehmen. Der strukturelle neue Ansatz für Bürokratieabbau ist gerade der Fokus auf die tatsächliche Belastung der Wirtschaft und nicht die Einengung auf die Belastungsquellen.

Statt einer „Two out-Regel“ käme auch in Betracht, ebenso wie die Bundesregierung 2006, den Prozess erneut mit einem konkrete **Bürokratieabbauziel mit mindestens 25 %** zu eröffnen. Von 2006 bis 2011 konnten über 12 Mrd. Euro an Bürokratiebelastung (im engeren Sinn)⁵ der Wirtschaft durch Bundesregelungen reduziert werden.

Zu II. 3. und 4: Belastungsmoratorium auf EU-Ebene und 1:1 Umsetzung

Die 1:1 Umsetzung von EU-Recht meint, auf **Gold Plating** zu verzichten. EU-Regelungen nicht durch zusätzliche Vorgaben im deutschen Transformationsgesetz oder beim Verwaltungsvollzug zu verschärfen und dadurch höhere Bürokratiekosten auszulösen als von der EU vorgesehen. Dies gilt es zu vermeiden, wenn die Bürokratiebelastung ernsthaft begrenzt werden soll. Gold Plating kann bereits dann angenommen werden, wenn von Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten, die das EU-Recht bietet, nicht Gebrauch gemacht wird. Das EU-Recht schreibt grundsätzlich keine Verfahrensvorschriften vor. Schriftformerfordernisse und Dokumentationspflichten im **Verwaltungsvollzug** stellen somit Gold Plating dar. In der Regel ist die Umsetzung von EU-Recht in anderen EU-Ländern mit einem deutlich geringeren Aufwand verbunden, was nicht allein

⁵ Als „Bürokratiekosten“ wird der gesamte Aufwand bezeichnet, der beim Normadressaten zum Zweck der Erfüllung einer Informationspflicht entsteht. Er ist Teil des Erfüllungsaufwands. Informationspflichten sind alle Vorgaben, nach denen Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln sind (§ 2 Absatz 2 Satz 2 NKRG), z.B. Dokumentations- oder Nachweispflichten.

an deren Vorsprung bei der Verwaltungsdigitalisierung liegt. Das in dem Antrag vorgeschlagene Belastungsmoratorium auf EU-Ebene liegt zunächst im Verantwortungsbereich der Bundesregierung, kann aber parlamentarisch als Aufgabe verankert werden. Dazu im nächsten Abschnitt.

Zu II. 6. Bundestagsausschuss für Bürokratieabbau und Gesetzesevaluierung

Bürokratie nachhaltig zu vermeiden und abzubauen kann gelingen, indem die Politik dies sowohl auf Regierungsseite zur Chefsache macht und insbesondere auch der Gesetzgeber, der Deutsche Bundestag, dies zur Regelaufgabe erklärt und institutionalisiert. Dazu sollte ein Bundestagsausschuss Bürokratieabbau und Gesetzesevaluierung eingerichtet werden. Seine Aufgabe bestünde vor allem darin, Regierungsentwürfe, aber auch Entwürfe von EU-Recht auf ihre Praktikabilität und Bürokratievermeidung zu prüfen und Stellung zu nehmen. Sowohl bei der Bürokratievermeidung (ex ante-Prüfung) als auch der Evaluierung (ex Post-Prüfung) bietet ein solcher Ausschuss die Chance, **Qualitätsmaßstäbe** an Recht systematisch anzulegen und im parlamentarischen Verfahren zu überprüfen. Es geht u.a. um die Kriterien:

- Verständliches Recht
- Evaluierbarkeit des Gesetzes
- Verzicht auf Antragserfordernisse, wenn die Informationen anderweitig der Behörde zur Kenntnis gebracht werden (Kindergeld, Meldung durch das Krankenhaus)
- Verzicht auf Genehmigungserfordernisse, wenn eine Anzeige ausreicht
- Genehmigungsfiktion nach Fristablauf, Präklusion bei Stellungnahmen zu beteiligender Ämter
- Praktikabilitäts- und Wirksamkeitsprüfung, Aufwandsminimierung (Praxischeck)
- Dokumentations- und Nachweispflichten durch Stichproben ersetzen
- Digitale statt analoge Verwaltungsverfahren (Digitalcheck)
- Pauschalierungen und Bagatellgrenzen
- Qualitätsprüfung des Rechts im Rahmen der Gesetzesevaluierung

Zu III. Vorschläge für ein Maßnahmenpaket

Alle 11 Vorschläge würden zu einer Entlastung der Wirtschaft und zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft führen und

insbesondere auch Existenzgründungen befördern und mittelständische Unternehmen entlasten.

Zu III. 7 Once only-Prinzip

Der wichtigste Vorschlag ist die Umsetzung des Prinzips, dass Daten nur einmal einer Behörde abgegeben werden müssen und mit Einwilligung des Dateninhabers bei künftigen Anforderungen öffentlicher Stellen darauf zugegriffen werden kann. Neben den zutreffend aufgezählten Maßnahmen sollte überlegt werden, ob eine gesetzliche Verpflichtung konstituiert wird, die Zeit zu nutzen, um die Datenqualität in den Registern zu verbessern. Dies wird neben der Identifikationsnummer und der technischen Einrichtung des Datentransfers eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg des Once Only-Prinzips werden.