

## Daten und Fakten

# Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung

## Bürokratieabbau bleibt auf der Agenda

- Im Dezember 2018 verabschiedete die Bundesregierung das Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“. Dessen 50 Vorschläge beziehen sich auf Instrumente der besseren Rechtsetzung und auf Vereinfachungsmaßnahmen. Inwieweit eine Umsetzung der Vorschläge erfolgt, bleibt abzuwarten. Vorgeschlagen werden unter anderem:
  - Verstärkter Einsatz auf EU-Ebene für eine „One-in-One-Out“-Regel, um den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft aus europäischem Recht wirksam zu begrenzen.
  - Schaffung einer Beteiligungsplattform für alle veröffentlichten Gesetzentwürfe der Bundesregierung, die der transparenten Beteiligung von Bürgern und Verbänden dient.
  - Vereinfachung der Antrags-, Genehmigungs- und Besteuerungsverfahren für Gründer. Ziel sollte ein „One-Stop-Shop“ sein.
  - Einsatz für die Ermöglichung des „Once-Only“-Prinzips: Bürger und Unternehmen können von Fall zu Fall zustimmen, dass ihre einmal an die Verwaltung übermittelten Daten zweckbezogen automatisiert von einer Behörde an eine andere und – gegebenenfalls auch EU-grenzüberschreitend – zwischen Behörden ausgetauscht werden dürfen.
- In ihrem Koalitionsvertrag haben CDU/CSU und SPD ein weiteres Bürokratieabbaugesetz vereinbart, das derzeit von der Bundesregierung ausgearbeitet wird. Der Fokus liegt unter anderem auf dem Abbau von Statistikpflichten, Neugründungen sowie der Eins-zu-eins-Umsetzung von EU-Regelungen. Es bleibt abzuwarten, was die Koalitionäre unter Statistikpflichten verstehen. Es wurde eine ressortübergreifende Bund-/Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet, die bis Ende 2019 konkrete Vorschläge zur Reduktion von Statistikpflichten erarbeiten soll.
  - Abbaupotenzial gibt es beispielsweise bei Berichtspflichten im Finanzbereich. Auch macht die Harmonisierung von handels- und steuerrechtlichen Meldungen Sinn.
  - Bürokratieaufwand in der amtlichen Statistik zu verringern, ist jedoch der falsche Ansatz. Zum einen sind die Statistikpflichten schon so herabgesetzt worden, dass mittlerweile die Aussagekraft der amtlichen Statistik erodiert. Zum anderen ist der Anteil dieser Informationspflichten am gesamten Informations- beziehungsweise Erfüllungsaufwand gering.
  - Bürokratiebelastung primär bei Gründungen zu reduzieren, greift zu kurz. Diese sollte nicht nur im ersten Jahr der Gründung auf ein Mindestmaß reduziert werden, sondern für Unternehmen allgemein und insbesondere für den Mittelstand gesenkt werden.

Da bislang weder ein Eckpunktepapier noch ein Gesetzesentwurf vorliegen, fordern die Spitzenverbände die Bundesregierung mittlerweile fast wöchentlich zum Handeln auf.

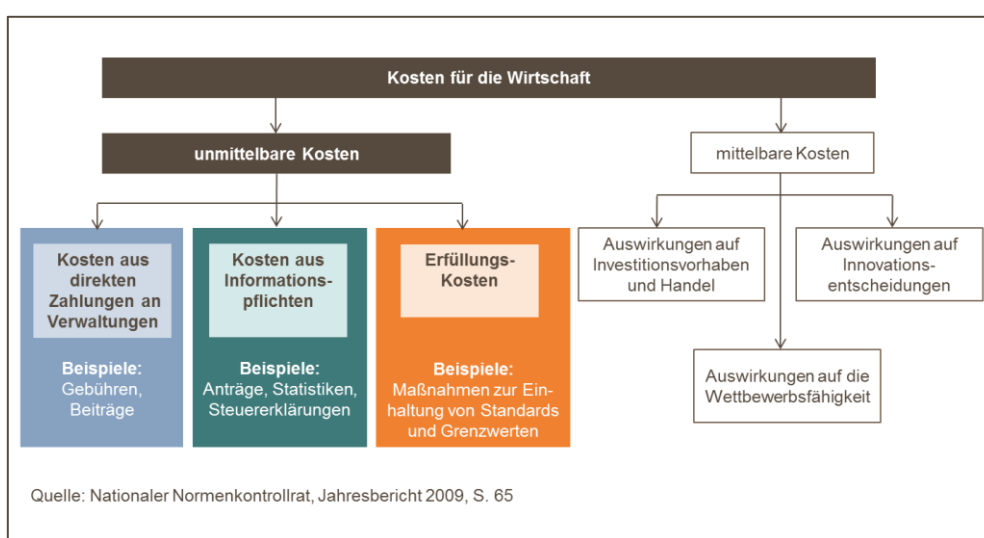
## Bilanz der bisherigen Maßnahmen zum Bürokratieabbau

- Seit der Einführung des Regierungsprogramms "Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" 2006 prüft der Normenkontrollrat (NKR) Regelungsvorhaben hinsichtlich der Informationspflichten. Das Ergebnis: 20 Prozent der Entwürfe wirken sich erheblich auf die Bürokratiekosten der Wirtschaft aus. Aufgrund von Verbesserungsvorschlägen des NKR konnten unnötige Kosten vermieden werden.
- Auch bereits bestehende Gesetze wurden bezüglich der Informationspflichten überprüft. Ergebnis: Zum Stichtag 30. September 2006 belasteten 9.199 Informationspflichten die Unternehmen in Deutschland mit jährlich fast 50 Milliarden Euro. Etwa die Hälfte davon wurde vom nationalen Gesetzgeber veranlasst, der Rest basiert auf der Umsetzung von EU- und internationalem Recht.
- Zwischen 2007 und 2011 wurde die Belastung aus Informationspflichten um 25 Prozent gegenüber 2006 reduziert. Dies entspricht einer Entlastungssumme von rund 12 Milliarden Euro jährlich.
- Die Entwicklung des Bürokratiekosten-Index (BKI) des Statistischen Bundesamts zeigt, dass das 2012 erreichte Niveau dauerhaft gehalten werden kann: Die Bürokratiekosten aus Informationspflichten konnten seit 2015 unter dem Startwert von 2012 (Erfüllung des 25-Prozent-

Abbauziels) gehalten werden. Aktuell liegt der BKI bei 99,24 (Startwert im Januar 2012 = 100, letzter verfügbarer Wert: September 2018).

- In der vorangegangenen Legislaturperiode wurden zwei Arbeitsprogramme sowie dazu gehörige Gesetze verabschiedet. Diese enthielten keine neuen konkreten Abbauziele. Das Arbeitsprogramm 2016 wurde durch das "Zweite Bürokratieentlastungsgesetz" konkretisiert. Es trat rückwirkend zum 1. Januar 2017 in Kraft und soll vor allem sehr kleine Betriebe entlasten. Das Entlastungsvolumen liegt bei rund 360 Millionen Euro pro Jahr. Die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) werden auch durch einen vereinfachten, standardisierten "KMU-Test" berücksichtigt.
- Seit 2011 prüft der NKR auch den Erfüllungsaufwand systematisch. Im Saldo führen die Maßnahmen zu einer Erhöhung des jährlichen Erfüllungsaufwands von 8,8 Milliarden Euro (Stand: Juli 2018). Hauptkostentreiber beim Erfüllungsaufwand sind Regelungsvorhaben im Zusammenhang mit der Energiewende sowie die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns.

#### Aus diesen Pflichten entstehen Kosten für die Wirtschaft

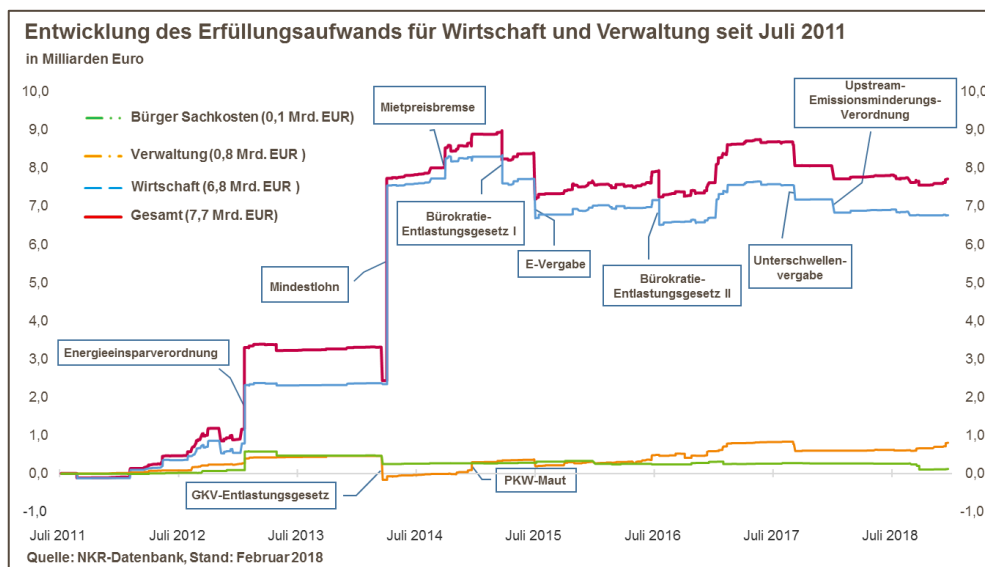


Der Normenkontrollrat untersucht die Kosten aus Informationspflichten sowie die Erfüllungskosten. Dabei macht der Erfüllungsaufwand in der Regel den größeren Teil der unmittelbaren Kosten aus.

- In Deutschland wurde 2015 das Prinzip "One-in, one-out" eingeführt. Damit sollen in gleichem Maße Belastungen abgebaut werden, wie sie durch neue Regelungsvorhaben entstehen. Das gilt u. a. aber nicht für Vorhaben, die sich aus der Eins-zu-eins-Umsetzung von EU-Vorgaben ergeben. Der NKR empfiehlt, dass diese Ausnahmeregelung in Zukunft entfallen sollte.
- Die Bilanz des "One-in, one-out"-Prinzips ist positiv: Seit Einführung sind die Entlastungen um rund 1,8 Milliarden Euro höher als die Belastungen. Der bisherige Trend der stetig steigenden Kosten der Wirtschaft aus deutschen Gesetzen und Verordnungen konnte so durchbrochen werden. Der einmalige Umstellungsaufwand der Wirtschaft, der nicht in die "One-in, one-out"-Bilanz einfließt, lag im Berichtszeitraum 2017/2018 bei 430,7 Millionen Euro und somit um mehr als 90 Prozent unter dem Vorjahreswert (4,4 Milliarden Euro). Der NKR fordert aber, dass die Bundesregierung auch diese Kosten im Blick behält.
- Der NKR sieht den sich abzeichnenden Trend weiter zunehmender Folgekosten kritisch und fordert die Bundesregierung regelmäßig auf gegenzusteuern. Das "One-in, one-out"-Verfahren biete eine Chance zur spürbaren Begrenzung des Erfüllungsaufwands, unter anderem sei die Formulierung quantitativer Abbauziele empfehlenswert. Auf Basis der bisherigen Anwendung sieht der NKR Verbesserungsbedarf:
  - Seit 2016 werden auf Anregung des NKR immerhin die Folgekosten für Deutschland bei geplantem EU-Recht systematisch in den Blick genommen, wenn die erwarteten Erfüllungsaufwände über 35 Millionen Euro liegen (EU-Ex-ante-Verfahren). 2017 lag der jährliche Erfüllungsaufwand aus umgesetztem EU-Recht bei rund 1 Milliarde Euro.

- Die Selbstverpflichtung der Kompensation gilt derzeit nur für den laufenden Erfüllungsaufwand. Auch einmaliger Erfüllungsaufwand sollte – zumindest teilweise – berücksichtigt werden.

### Entwicklung des Erfüllungsaufwands



Neben der Energieeinsparverordnung führte die Einführung des Mindestlohns zu einem signifikanten Anstieg des Erfüllungsaufwands. Trotz zwei Bürokratienteilastungsgesetzen stieg dieser weiter an.

- Mit einer systematischen Evaluierung gesetzlicher Regelungen, die hohe Folgekosten erzeugen, wird seit 2013 untersucht, ob die Erfüllungskosten tatsächlich so hoch sind, wie man es bei der Verabschiedung des Gesetzes geschätzt hatte. Bis 1. Juli 2018 lagen dem NKR 21 Evaluierungsberichte vor. Bis 2023 sind weitere 236 Berichte zu erwarten, an denen sich der VCI – je nach Betroffenheit – beteiligen wird. Der NKR kritisiert, dass ein allgemein anerkannter Standard guter Evaluierung weiterhin nicht erkennbar sei. Bereits 2016 hatte der NKR ein Modell entwickelt und der Bundesregierung als Evaluierungsverfahren vorgeschlagen.
- Der NKR schlägt vor, zukünftig auch den Nutzen von Gesetzen zu berücksichtigen. Derzeit laufen Pilotprojekte, die in Kürze abgeschlossen sein sollen.
- Die Digitalisierung der Verwaltung war laut Bundesregierung 2017 ein Schwerpunkt, in den viele Ressourcen geflossen sind. Es bleibt abzuwarten, wie diese Maßnahmen Wirkung zeigen. Ende 2018 kritisierte der NKR erneut sehr deutlich, dass dem E-Government zu wenig Beachtung geschenkt werde.

### VCI-Studie zu den chemiespezifischen Belastungen im Umweltrecht

- Die deutsche chemische Industrie ist von zahlreichen Informationspflichten betroffen. Nach vorsichtiger Schätzung entfallen auf die Unternehmen Bürokratiekosten aus Informationspflichten von 700 Millionen Euro pro Jahr. In einer Studie von Professor Günther G. Schulze („Bürokratie- und Regulierungskosten in der chemischen Industrie“, August 2009) ließ der VCI untersuchen, wie hoch die Informationskosten der chemischen Industrie speziell aufgrund umweltrechtlicher Vorgaben sind.
- Allein die Informationspflichten aus dem Umweltrecht kosten die deutsche Chemie rund 40 Millionen Euro jährlich. Der größte Teil entfällt auf die Bundesimmissionsschutzverordnung. Die Kosten aus den Informationspflichten sind aber nur die Spitze des Eisbergs. Die gesamten Folgekosten aus gesetzgeberischer Tätigkeit sind erheblich höher. Diese wurden allerdings seinerzeit im Rahmen des Bürokratieabbaus nicht systematisch erfasst. Einen Anhaltspunkt geben die Betriebskosten der Chemie für Umweltschutzanlagen: jedes Jahr mehr als 2 Milliarden Euro. Ebenso wurden die Informationskosten aus EU-Verordnungen nicht berücksichtigt. So sind die beträchtlichen Bürokratiekosten aus dem EU-Chemikalienrecht (REACH) nicht in der Gesamtsumme enthalten.

## REACH-Pilotprojekt mit dem Bundesumweltministerium und dem NKR

- Ein gemeinsames Pilotprojekt von Bundesumweltministerium, NKR und VCI zur Evaluation des Erfüllungsaufwands bei der Chemikaliengesetzgebung REACH untersuchte 2012 erstmals die bürokratischen Lasten von EU-Verordnungen und ihre nationalen Folgen. Es wurde allerdings nur der Erfüllungsaufwand der ersten Registrierungsfrist betrachtet. Das Projekt gab Aufschlüsse über die Struktur der REACH-Bürokratiekosten. Darüber hinaus wurden Verbesserungspotenziale identifiziert. Zudem wollen die Behörden, die am Projekt beteiligt sind, ihr Dienstleistungsangebot evaluieren und bei Bedarf verbessern. Über ein Folgeprojekt wird nachgedacht.

## Europäische Union: Die Agenda der "Besseren Rechtsetzung"

- Seit 2014 überprüft der Erste Vizepräsident der EU-Kommission, Frans Timmermans, ob die Ausrichtung von Gesetzgebungsinitiativen verhältnismäßig ist. Er verfügt über ein Vetorecht. Timmermans hat im Mai 2015 ein Paket zur "Besseren Rechtsetzung" mit vielversprechenden Ansätzen vorgelegt, das derzeit von der EU-Kommission bewertet wird:
  - Weniger und bessere Gesetzgebung: Priorisierung neuer Initiativen und Gesetzesvorschläge.
  - Laut dem Evaluation-First Prinzip sollte der aktuelle Rechtsbestand evaluiert werden, bevor eine Folgenabschätzung für einen neuen Rechtsetzungsvorschlag durchgeführt wird. Hier gibt es laut dem Sonderbericht Nr. 16/2018 erste Fortschritte, doch weitere Anstrengungen sind notwendig.
  - Die EU-Kommission hat sich zu Folgenabschätzungen für Vorschläge mit erheblichen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie verpflichtet (Wettbewerbsfähigkeitscheck).
  - Kommissionsinterne Leitlinien und eine Toolbox zur Agenda-Umsetzung wurden etabliert und dabei ein „Innovationscheck“ eingeführt. Auch eine Anleitung zur Prüfung der Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen ist hier enthalten.
  - Der Ausschuss für Regulierungskontrolle soll die Qualität der Folgenabschätzungen und wichtigsten Evaluierungen der EU-Kommission sicherstellen. Dem Ausschuss, dessen Kompetenzen und Ressourcen weiter gestärkt werden sollten, gehören auch drei unabhängige externe Mitglieder an.
  - Über ein Online-Portal sind Kommentierungen von Fahrplänen neuer Kommissionsinitiativen, die Teilnahme an öffentlichen Konsultationen sowie Eingaben zu angenommenen legislativen Vorschlägen der EU-Kommission möglich. Bei letzteren werden die Eingaben zusammengefasst und mit dem unveränderten Vorschlag dem Parlament und dem Rat zur Verfügung gestellt.
  - Kommissionsvorschläge für delegierte Rechtsakte und wichtige Durchführungsrechtsakte werden veröffentlicht und über ein Online-Portal einer vierwöchigen Stakeholder-Konsultation unterzogen. Der jeweilige mit dem Rechtsakt befasste Ausschuss auf europäischer Ebene erhält dann eine Übersicht über die eingegangenen Kommentare. Zusätzlich soll ein Ende 2017 eingerichtetes Onlineregister die Nachverfolgbarkeit delegierter Rechtsakte erleichtern.
  - Eine One-in-one-out-Regel, um die administrative Belastung für Unternehmen und Bürger zu senken, fehlt in dem Paket. Eine europäische Bestimmung ersetzt potenziell 28 beziehungsweise künftig 27 nationale Bestimmungen und die damit verbundenen Lasten. Eine One-in-one-out-Regel, die zusätzlich darauf achtet, dass neue europäische Verwaltungslasten (Erfüllungsaufwand) mit dem Wegfall von anderen europäischen Lasten für denselben Sektor kompensiert werden, wäre ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Der VCI begrüßt, dass die Große Koalition in ihrem Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau erneut ihre Absicht bekräftigt hat, eine geeignete Etablierung einer solchen Regel auf europäischer Ebene anzuregen.
  - Die REFIT-Plattform (Regulatory Fitness and Performance Programme) sammelt unter Vorsitz von Timmermans beispielsweise über die Homepage "lighten the load" Feedback zu bestehender Rechtsetzung. Diese Vorschläge selektieren und kommentieren Vertreter von Mitgliedstaaten und Stakeholdern. Empfehlungen (u. a. auch zu REACH) werden zum Teil im Arbeitsprogramm der EU-Kommission berücksichtigt.
  - Im Rahmen des "REFIT-Programms" werden bestehende "Gesetzescluster" überprüft. Bei diesen Fitness-Checks sollen die REFIT-Kriterien Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und EU-Mehrwert geprüft werden. Auch unbeabsichtigte Folgewirkungen sollen thematisiert werden. Der REFIT-Anzeiger bietet jährlich eine aktuelle Bestandsaufnahme.

- Für das Chemikaliencluster wird an einem "stock-taking report on the regulatory fitness of chemicals legislation" sowie einer "Non-Toxic-Environment Strategy" gearbeitet:
  - Dazu wird das Cluster Chemikaliengesetzgebung (CLP und relevante Gesetzgebung; REACH ist ausgenommen) einem solchen Fitness-Check unterzogen. Der VCI und der europäische Chemieverband Cefic beteiligen sich daran.
  - Darüber hinaus wurden in einem Projekt die kumulativen Kosten der europäischen Chemikalienregulierungen erfasst ("cumulative cost assessment"). In einem Folgeprojekt sollen diese Kosten mit jenen in anderen Regionen der Welt verglichen werden.
  - Die Erstellung des im März 2018 veröffentlichten Berichts über "das Funktionieren von REACH" wurde diesmal mit einer REFIT-Evaluation kombiniert.
- Eine interinstitutionelle Vereinbarung von EU-Kommission, Parlament und Rat von 2016 ist als gemeinsames Bekenntnis zur "Besseren Rechtsetzung" anzusehen:
  - Klare Verpflichtungen für Rat und Parlament, bei maßgeblichen Änderungen eines Kommissionsvorschlags im Rechtsetzungsprozess Folgenabschätzungen durchzuführen, fehlen aber. So wurde das im Rat 2018 neu etablierte Verfahren zur Durchführung einer Folgenabschätzung in der Praxis noch nicht genutzt. Stattdessen führte das Europäische Parlament 2018 eine eigene Folgenabschätzung inklusive öffentlicher Konsultation durch.
  - Weitere Anstrengungen sind notwendig, damit möglichst nahe am finalen Rechtstext aktualisierte Folgenabschätzungen als Referenzpunkte für Evaluierungen zur Verfügung stehen.
  - Das Europäische Parlament bewertete die Umsetzung der Interinstitutionellen Vereinbarung. Mitgliedstaaten werden u. a. erneut aufgefordert, möglichst davon abzusehen, bei der Umsetzung von Rechtsvorschriften der Union zusätzliche nationale Verwaltungsanforderungen einzuführen und derartige Hinzufügungen in dem Umsetzungsrechtsakt oder in den dazugehörigen Dokumenten kenntlich zu machen. Weitere Maßnahmen (Berichts- und Begründungspflichten, nationale Ergänzung von Folgenabschätzungen) sind nach Meinung des VCI zu diskutieren.
- 2016 hat der Wettbewerbsfähigkeitsrat der Verankerung des Innovationsprinzips in der Rechtsetzung den Rücken gestärkt und die EU-Kommission aufgefordert, das Prinzip auch bei der Überprüfung existierender Gesetzgebung im Rahmen von REFIT anzuwenden. Aktuell laufen Pilotprojekte. Auf den in der Toolbox vorgesehenen Innovationscheck sollte weiter aufgebaut werden.
- Gleichzeitig wurde vom Rat die Bedeutung von Folgenabschätzungen unterstrichen und die EU-Kommission aufgefordert, Reduktionsziele zur regulatorischen Belastung festzulegen. Die Kommission verwehrt sich in einer Mitteilung gegen sektorweite Reduktionsziele. Sie setzt weiterhin auf Kostenreduktionsvorschläge auf Basis der Evaluierung von Einzelvorschriften, die aber künftig besser quantifiziert werden sollen. Der VCI unterstützt die Diskussion zu einer europäischen One-in-one-Out-Regel.
- Eine von EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker eingerichtete Taskforce hat im Juli 2018 Empfehlungen zur besseren Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgelegt. Von ihr wurden u. a. Änderungen für das Verfahren der Subsidiaritätsprüfung vorgeschlagen. Die Kommission hat hierzu mit einer Mitteilung reagiert.
- Der Vertrag von Lissabon hat zu einer Reform der Komitologieverfahren geführt. Die Anpassung des in Basisrechtsakten (z. B. REACH) verankerten Regelungsverfahrens mit Kontrolle an das Post-Lissabon-System scheiterte bisher. Mit den im Dezember 2016 vorgelegten zwei Verordnungsvorschlägen wurde ein neuer Versuch gestartet, die Verfahren in 168 Basisrechtsakte zu ändern. Nach derzeitigem Informationsstand soll REACH jedoch später gesondert behandelt werden.
- Die EU-Kommission hat einen Überarbeitungsvorschlag für die "Komitologie"-Verordnung vorgelegt. Damit gerät eine zentrale Säule des europäischen politischen Systems in den Fokus, da ein Großteil der europäischen Rechtsakte mit einem der Komitologieverfahren verabschiedet wird (z. B. Zulassung Biozidwirkstoffe). Die Kommission möchte die "politische" Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten in einem zentralen Verfahren stärken – ein Anlass dafür ist das Thema Glyphosat.