



Keynote

Diskussionsveranstaltung

„Theorie und Praxis im Bürokratieabbau“

Dr. Gisela Meister-Scheufelen,

Vorsitzende des

Normenkontrollrats Baden-Württemberg

des DIHK

am 10. April 2018

in Berlin

Sehr geehrter Herr Dr. Wansleben,

sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich sehr, dass ich heute hier sein darf und unsere Diskussionsveranstaltung mit einigen Thesen und Informationen über den neuen Anlauf einer Entbürokratisierungsoffensive aus Baden-Württemberg einleiten darf.

I Befund

Obwohl die deutsche Wirtschaft seit Jahrzehnten über zu viel Bürokratie klagt und obwohl die Politik ständig neue Anläufe zum Bürokratieabbau unternimmt, kommen wir bei der Lösung dieses Problems kaum voran. Gefühlt ist alles sogar noch viel schlimmer geworden. Auch die Erfolge der Bundesregierung und die Reduzierung von 12 Mrd. Euro Bürokratiekosten werden von der Wirtschaft nicht wahrgenommen. Woan liegt das? Was sind die Ursachen der fortschreitenden Überbürokratisierung?

Lassen Sie mich kurz auf 8 aktuelle Phänomene eingehen.

1. Hohes Sicherheitsbedürfnis

Narrenvereine erhalten inzwischen die Genehmigung für Straßenumzüge mit über 20 seitenlangen Auflagen. Bei Straßenabsperungen reichen Schilder nicht mehr, notwendig sind ehrenamtliche Ordner, die den Autofahrern erklären, dass sie nicht durchfahren dürfen und wie lange der Umzug noch dauert. Narrenbündel, die quer über die Straße gespannt werden, müssen mindestens 4,5 m hoch hängen. Jeder Zentimeter wird vom Landratsamt nachgemessen. Warum? Weil auf der Schwäbischen Alb ein Lkw einmal mit dem Ladearm an einem Narrenbündel hängengeblieben ist und bei der Gelegenheit mehrere Straßenlaternen umgerissen hat.

2. Sicherheitsbedürfnis nach Krisenerfahrungen

Die Finanzkrise hat dazu geführt, dass den Banken strenge Eigenkapitalvorgaben gemacht wurden. Für jeden nachvollziehbar. Aufgrund der Angst vor einer neuen Krise sind aber darüber hinaus umfangreiche Dokumentationsverpflichtungen verfügt worden, die z.B. auch kleinen Volksbanken aufgebürdet werden, die weder zur Finanzkrise beigetragen haben noch krisenanfällig wären. Als Folge erleben wir eine bürokratiebedingte Fusionswelle.

3. Komplexität der Sachverhalte

Eine wesentliche Ursache ist die technische Entwicklung, die neue und z.T. komplizierte Regelungswerke nach sich zieht. Denken Sie an den Regelungsbedarf z.B. durch soziale Netzwerke, durch Drohnen oder die Verwendung von Chemikalien.

4. Erweiterung der Schutzbereiche

Die AllergenVO sieht zum Schutz von Allergikern vor, dass Gastwirte auf Speisekarten oder durch einen Aushang auf die 14 wichtigsten Zutaten hinweisen, die Unverträglichkeiten auslösen können. Gastwirte, die sich lediglich für einen Aushang ent-

scheiden, sagen mir, dass Gäste in den seltensten Fällen danach fragen. Könnte es sein, dass Millionen von Speisekarten Informationen für eine überschaubare Gästeschar enthalten, auf deren besondere Wünsche ein Gastwirt sowieso Rücksicht nehmen würde, wenn er darum gebeten würde?

5. Hoher Perfektionsdrang beim Verwaltungsvollzug

Mit dem Mindestlohngesetz sollte - für viele nachvollziehbar - sichergestellt werden, dass mit Arbeit ein Existenzminimum gewährleistet ist. Nachvollziehbar ist auch, dass nachgeprüft wird, ob der vereinbarte Stundenlohn nicht etwa durch unbezahlte Mehrarbeit unterlaufen wird. Nicht mehr nachvollziehbar ist, wenn – wie vor kurzem am Bodensee geschehen - bewaffnete Zollbeamten mit Schäferhunden in den einzigen Lebensmittelladen am Ort eindringen, um den Arbeitszettel des einzigen Angestellten zu überprüfen. Es soll eine Woche gedauert haben, bis sich die Kunden wieder in ihren Lebensmittelladen getraut haben.

6. Viele Ebenen erlassen Vorschriften

Inzwischen setzen sowohl die EU, der Bund, die Länder, die Kommunen sowie öffentlich-rechtliche Körperschaften und Sachverständigenkreise ununterbrochen Vorschriften in Kraft oder konkretisieren sie. Erschwerend kommt hinzu, dass die EU immer weniger Richtlinien und immer mehr Verordnungen und damit unmittelbar geltendes Recht erlässt. Denken Sie an die EU-DatenschutzgrundVO, die die Richtlinie von 1995 ablöst.

7. Der Gesetzgeber entfernt sich immer mehr von den Unternehmen, die seine Gesetze befolgen sollen und die Bürokratielasten tragen.

Häufig hat der Gesetzgeber Missstände im Blick, die von Konzernen ausgehen oder lediglich auf Einzelfällen beruhen. Je kleiner das Unternehmen, desto höher ist die relative zeitliche und finanzielle Belastung. Kleine und mittelständische Unternehmen haben keine Spezialabteilungen für administrative Aufgaben. Meistens sind es der Inhaber selbst oder dessen Ehefrau, die nicht selten am Abend und am Wochenende Anträge ausfüllen, Dokumentationen richten und für Behörden Nachweise zusammenstellen. Da fehlt dann Zeit für Kundenkontakte und für die eigentliche Arbeit im Betrieb.

8. Haftungstatbestände als gesetzliches Machtinstrument

Um sicherzustellen, dass die Datenschutzregeln von allen, offensichtlich also auch von mittelständischen Unternehmen ernst genommen werden, ist der Haftungsumfang jetzt massiv erweitert worden. Bußgelder können bis zu 4 % des Gesamtumsatzes bzw. bis zu 20 Mio. Euro betragen. Nicht dass ich missverstanden werde: Wir alle wollen nicht, dass IT-Konzerne unsere personenbezogenen Daten ohne unser Wissen verkaufen oder gar unzulässige Wahlkampfagitierungen damit betrieben werden. Die grundsätzliche Frage, die sich aber stellt ist, ob hier nicht wie so oft das Kind mit dem Bade ausgeschüttet wird und völlig übersehen wird, dass es unter den Normadressaten kleine und mittlere Unternehmen gibt, deren Geschäftsmodell gerade nicht im Datenverkauf, sondern in der Kundenpflege besteht.

Die zunehmende Haftungsgefahr erzeugt Angst bei allen Beteiligten, den Beamten,

die auf die Einhaltung der Gesetze achten sollen und sie vollziehen sowie beim Normadressaten selbst, der verunsichert wird.

Immer öfter höre ich von Landräten und Bürgermeistern: „Wenn ich im Interesse meiner Bürger eine vernünftige Entscheidung fällen will, weiß ich, dass ich mit einem Bein im Gefängnis stehe.“

II. Folgen der Überbürokratisierung

Die Folgen sind uns allen bekannt:

Volkswirtschaftliche Nachteile aufgrund hoher Kosten der Wirtschaft, die nicht in die Produktivität einfließen.

Dazu kommen volkswirtschaftliche Nachteile durch zu wenig Existenzgründungen und ausbleibende Betriebsübernahmen. Der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband sagt mir, dass immer mehr Landgasthöfe zumachen, eben auch deshalb, weil potenzielle Übernehmer den bürokratischen Aufwand scheuen.

Inzwischen wissen wir, dass Staatsverdrossenheit und Wut, die sich in Wahlergebnissen niederschlagen, eben auch auf zu viel und unverständliche bürokratische Anforderungen zurückgehen.

III. Systematische Bekämpfung von unnötiger Bürokratie

Die Landesregierung Baden-Württemberg hat letztes Jahr ein Maßnahmenpaket beschlossen, das sich eng an das des Bundes anlehnt.

1. Messung und Darstellung des Erfüllungsaufwands im Rechtsetzungsverfahren

Seit dem 1. Januar 2018 müssen in Baden-Württemberg bei Entwürfen für neue Landesvorschriften, also Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften die Folgekosten, die bei der Wirtschaft, den Bürgerinnen und Bürgern und der Öffentlichen Verwaltung ausgelöst werden, gemessen und dargestellt werden. Die Berechnung erfolgt nach dem Standard-Kosten-Modell.

Das heißt, neue Regelungsvorhaben des Landes bekommen erstmals ein „Preisschild“!

Damit sollen unnötige Bürokratielasten bereits im Entwurfsstadium einer Vorschrift vermieden werden, ein systemischer Ansatz, der sich im Bund bewährt hat.

Wir erhalten wöchentlich 2 bis 3 Regelungsvorhaben, vor allem Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Dank intensiver Schulung der Mitarbeiter in den Ministerien wissen sie, wie die Berechnung durchzuführen ist. Wir merken, dass es eine Umstellung ist, die aber akzeptiert wird.

Die Ministerien haben für diese zusätzliche Aufgabe keine Planstellen erhalten, werden aber dafür von einer Stabsstelle des Statistischen Landesamtes unterstützt. Sie

führt zudem ab 1. Januar 2018 einen Index, mit dem die Entwicklung des Erfüllungsaufwands, der durch Landesregelungen ausgelöst wird, monitorisiert wird.

2. Normenkontrollrat Baden-Württemberg

Um das Ziel der Bürokratievermeidung und auch des Bürokratieabbaus besser verwirklichen zu können, hat die Landesregierung Baden-Württemberg zusätzlich einen Normenkontrollrat eingesetzt.

Dieser soll die Landesregierung und die Landesministerien konstruktiv, aber auch kritisch bei der Bürokratievermeidung und dem Bürokratieabbau beraten und unterstützen.

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg überprüft - wie der des Bundes -, ob der Erfüllungsaufwand berechnet wurde und ob dies methodengerecht erfolgt ist. Er überprüft, ob es eine aufwandsschonendere Vollzugsmöglichkeit gibt. Bei Gesetzen geht seine Stellungnahme in die Landtagsdrucksache des Gesetzesentwurfs ein und liegt damit dem Parlament vor. Er überprüft die Verständlichkeit von Gesetzen und ihre Wirksamkeit.

Er ist unabhängig, besteht aus 6 ehrenamtlich tätigen Mitgliedern und ist auf 5 Jahre ernannt.

Wir verstehen uns als Interessensvertreter der Normadressaten.

3. Regierungsprogramm und Verwaltungsvorschriften als Rechtsgrundlage

Die Erfüllungsaufwandsmessung und die Einrichtung des Normenkontrollrats sind in Baden-Württemberg noch nicht auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden. In zwei Jahren sollen die Maßnahmen evaluiert werden und überprüft werden, ob und mit welchen Inhalten ein Gesetz folgt. Damit fehlt noch die besondere Nachhaltigkeit des Maßnahmenpakets. Der Vorteil besteht aber darin, dass in zwei Jahren die Erfahrungen ausgewertet und im Rahmen des Gesetzes nachjustiert werden kann.

4. Bürokratieabbau als Chefsache

Eine entscheidende Voraussetzung für die wirksame Bekämpfung unnötiger Bürokratie ist, dass eine Regierung den Bürokratieabbau zur Chefsache macht. Die Landesregierung Baden-Württemberg hat deshalb die Zuständigkeit dem Chef der Staatskanzlei übertragen, der als Koordinator für Bürokratieabbau die Federführung auf Regierungsseite hat.

IV. Ziele und Arbeitsplan des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

1. Ex-ante

Unser Ziel ist es, im Rahmen einer konstruktiven Zusammenarbeit mit den Landesministerien dafür zu sorgen, dass ein Kulturwandel bereits bei der Rechtsetzung eintritt, indem durch das Preisschild bei denen, die Regelungen entwerfen, ein Kostenbewusstsein gebildet wird. Durch die Transparenz der Folgekosten sollen der Wirtschaft

und den Bürgerinnen und Bürgern außerdem signalisiert werden, dass der Gesetzgeber auch ihr Interesse an möglichst wenig Bürokratie sieht und sich damit ernsthaft auseinandergesetzt hat. Auch für das Parlament ist dies eine wertvolle zusätzliche Information, weil der Gesetzgeber jetzt nicht nur über Ziele, sondern auch über die Kosten eines Gesetzes für die Normadressaten debattieren kann.

Inwieweit unser Landesparlament davon Gebrauch macht, können wir noch nicht sagen. Die Erfahrungen auf Bundesebene sind allerdings ernüchternd.

2. ex post

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat ebenso wie der Nationale NKR die Aufgabe, der Regierung Vorschläge für Bürokratieabbau zu machen. Wir haben uns deshalb entschlossen, eine Umfrage bei Kammern und Verbänden durchzuführen. Wir versprechen uns dabei nicht nur eine Vielzahl von Deregulierungsvorschlägen, sondern vor allem – und das ist möglicherweise der entscheidende Mehrwert auf Landesebene – Entbürokratisierungsvorschläge, die das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungspraxis betreffen.

Nehmen Sie als Beispiel, dass zwar seit dem 1. Aug. 2013 das E-Governmentgesetz des Bundes gilt, wonach Unterschriften grundsätzlich nicht mehr schriftlich geleistet werden müssen, sondern digital erfolgen können, diese Möglichkeit aber noch nicht in den Verwaltungsvorschriften der Länder umgesetzt wurde, geschweige denn entsprechende online-Verfahren entwickelt wurden.

3. Entbürokratisierungsgesetz

Wir werden der Landesregierung Anfang Oktober unsere Vorschläge vorlegen. Die Landesregierung plant ein Entbürokratisierungsgesetz. Dies zeigt, dass sie fest entschlossen ist, hier etwas zu bewegen. Auch dies ist ein systemischer Ansatz, wie der Überbürokratisierung entgegengewirkt werden kann.

4. One in - one out

In dem Regierungsprogramm der Landesregierung ist vorgesehen, dass sich der neu gebildete Ministerialdirektorenausschuss für Bürokratieabbau unter der Leitung des Chefs der Staatskanzlei auch mit einer One in - one out Regel befassen soll. Ich sehe darin eine wichtige Maßnahme, um strukturell einer weiteren Ausuferung von Regeln entgegen zu wirken. Wichtig ist, dass sich vor allem auch die EU-Kommission einer solchen Regel unterwirft.

Zu überlegen wäre, die One in - one out Regel nicht allein beim rechtsetzenden Ressort zu verankern, sondern vor allem auch bei der Normadressatengruppe. Warum sollten wir nicht zu einer Bürokratiebremse des Einzelhandels, der Gastronomie, der Hotellerie, des Maschinenbaus, der IT-Branche kommen? Ein Bürokratie-Belastungs-EKG würde zeigen, dass die Schmerzgrenze vor allem für kleine und mittlere Unternehmen überschritten ist.

5. Vereinsstudie

Wir wollen uns diesem Gedanken mithilfe einer Vereinsstudie nähern, indem wir den

Erfüllungsaufwand untersuchen, den Vereine aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Verpflichtungen zu tragen haben. Mithilfe einer Entbürokratisierung soll das Ehrenamt gestärkt und das Vereinsleben gefördert werden.

Nach der Vereinsstudie stehen bei uns die Belastungen bei Existenzgründern und Unternehmen in Wachstumsphasen, d.h. wenn sie Schwellenwerte überschreiten, auf der Agenda.

6. Verständlichkeit und Wirksamkeit

Ebenso wie beim Bund soll sich der Normenkontrollrat Baden-Württemberg um eine bessere Verständlichkeit von Gesetzen kümmern und deren Wirksamkeit überprüfen. Wir werden uns dabei insbesondere mit der Evaluierbarkeit von Gesetzen und regelmäßig stattfindende Evaluierungen befassen.

7. Nutzendarstellung und Quantifizierung

Eine Besonderheit des baden-württembergischen Maßnahmenpakets ist, dass der Normenkontrollrat auch die Aufgabe hat, der Regierung Vorschläge zu unterbreiten, wie die Darstellung des Nutzens eines Gesetzes verbessert und insbesondere eine Quantifizierung des Nutzens vorgenommen werden kann.

V. Schlussbemerkung

Lassen Sie mich als Schlussbemerkung festhalten: Wolfgang Schäuble hatte bei einer Rede zum Bürokratieabbau das Problem mit dem Zimmer eines jungen Menschen verglichen. Am Anfang steht noch sehr wenig drin. Mit der Zeit wird es immer voller und schließlich ist es übervoll. Da die reinigende Kraft eines Umzugs bei unserem Thema ausscheidet, brauchen wir ein Bereinigungssystem. Die besten Ansätze sind aus meiner Sicht neben der Berechnung und Transparenz der Gesetzesfolgen bereits im Rechtsetzungsverfahren, die Veröffentlichung, wie sich der Erfüllungsaufwand entwickelt, regelmäßige Entbürokratisierungsgesetze, One in – one out Regeln, zu denen sich nicht nur der Bund, sondern auch die EU, die Bundesländer und die Kommunen verpflichten sowie die Verankerung der Aufgabe an Regierungszentralen und die Einrichtung von unabhängigen Normenkontrollräten als Kontrollinstanzen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.