



An die
Landkreise
in Sachsen-Anhalt

Bürokratieabbau
Az.: 085-1/kö
Tel.: 0391/56531-20
fiebig@landkreistag-st.de

30. Oktober 2019

Rundschreiben Nr. 610/2019

Jahresbericht 2019 des Nationalen Normenkontrollrats sowie Gutachten zur ministeriellen Gesetzesvorbereitung

Kurzfassung:

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Jahresbericht 2019 vorgelegt. Im Berichtszeitraum 2018/2019 ist der Erfüllungsaufwand maßgeblich durch eine zusätzliche Belastung der Verwaltung um über 825 Mio. Euro angestiegen. Erneut kritisiert der Normenkontrollrat zurecht die unzureichende Einbeziehung kommunalen Praxiswissens. Darüber hinaus hat er ein aktuelles Gutachten vorgelegt, um den Rechtsetzungsprozess insbesondere im Bereich der ministeriellen Gesetzesvorbereitung zu verbessern.

Jahresbericht 2019

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat seinen Jahresbericht 2019 (**Anlage 1**) unter dem Titel „Weniger Bürokratie, bessere Gesetze - Praxis mitdenken, Ergebnisse spürbar machen, Fortschritte einfordern“ vorgestellt.

Der Bericht erläutert zum einen die Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen. So ist im Berichtszeitraum 2018/2019 der laufende Erfüllungsaufwand im Saldo um insgesamt 831 Mio. Euro (15 %) gestiegen. Dabei macht allein der Erfüllungsaufwand im Bereich der Verwaltung 829,5 Mio. Euro aus. Diese relativ hohe Belastung der Verwaltung entstand hauptsächlich aus dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch. Der zweitgrößte Posten ist die Grundsteuerreform, der drittgrößte mit einer Belastung von 75 Mio. Euro im Erfüllungsaufwand das „Starke-Familien-Gesetz“.

Hinzuweisen ist auf die nach wie vor berechtigte Kritik des Normenkontrollrats, dass die Umsetzungserfahrung insbesondere der Länder und der Kommunen entgegen der vorgesehenen Regelung der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien nicht in ausreichendem Maße Berücksichtigung findet (Seite 35 f.).

Albrechtstr. 7
39104 Magdeburg

Tel. (0391) 56 53 1 - 0
Fax (0391) 56 53 1 - 90

verband@landkreistag-st.de
<http://www.kommunales-st.de>

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE98 8105 3272 0037 0030 87
BIC: NOLADE21MDG

Ein weiteres auf Seiten des NKR in den letzten Jahren deutlich in den Mittelpunkt gestelltes Thema im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung betrifft die Digitalisierung (Seite 55 f.). Hier beklagt der Normenkontrollrat seit langem und auch in seinem aktuellen Jahresbericht die in internationalen Rankings hinteren Positionen Deutschlands. Zuletzt ist Deutschland im Ranking der EU-Kommission vom 19. Platz auf Platz 24 weiter zurückgefallen.

Verbunden wird diese Analyse mit einer starken Konzentration des Berichts auf den Bereich des Onlinezugangsgesetzes. Zu Recht mahnt der NKR - ebenso wie der Deutsche Landkreistag (DLT) - seit langem an, dass die Lösungen der Themenfeldlabore auch kommunal implementierbar ausgestaltet werden müssen.

Ähnlich wie der DLT kritisiert auch der NKR, dass eine Gesamtarchitektur nach wie vor fehlt und fordert, dass die technische Umsetzung erleichtert bzw. Flächendeckung unterstützt werden müsse.

Gutachten zur Verbesserung des Rechtsetzungsprozesses

Der NKR hat weiterhin ein Gutachten, das das Beratungsunternehmen MC Kinsey erarbeitet hat, vorgelegt. Damit regt er die Verbesserung insbesondere des ministeriellen Rechtsetzungs- bzw. Gesetzesvorbereitungsprozesses an („Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten“, **Anlage 2**).

Das Gutachten geht von der Analyse aus, dass sich seit der Ausgestaltung des Prozesses der Vorbereitung von Gesetzen in den vergangenen 70 Jahren wichtige Rahmenbedingungen geändert haben. Er macht insbesondere fünf Trends aus:

- beschleunigter, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und technologischer Wandel,
- Komplexität von Regelungsinhalten ist gestiegen mit der Folge, dass Ministerien die notwendige Fachkompetenz nicht mehr vollständig vorhalten können,
- Ansteigen der Regelungsdichte,
- Einfluss zunehmender Meinungspolarisierung und Fragmentierung der Parteienlandschaft sowie
- schnellere Medienzyklen erfordern raschere Festlegung.

Als Folge dieser Trends sinkt nach Einschätzung des NKR die Qualität der Gesetze, verbunden mit mehr Bürokratie und geringerer Wirkung. Exemplarisch wird dieses festgemacht am SGB II mit ca. 60.000 Widersprüchen und Klagen pro Monat gegen behördliche Entscheidungen, bei denen in etwa 40 % der Fälle für den Kläger entschieden wurde.

Abgeleitet aus diesem Befund spricht sich der NKR für eine Verbesserung der Qualität von Gesetzen, insbesondere der ministeriellen Vorbereitung aus, um auf diese Weise den Erfolg und die Akzeptanz von Politik zu erhöhen, gutes Regieren sicherzustellen und so letztlich „Wohlstand und Wohlbefinden“ zu steigern. Kritisiert wird insofern, dass Gesetzentwürfe primär durch zuständige Ministerialbeamte („Legisten“) erstellt werden, die zwar über hohe fachliche und juristische Kompetenz verfüg-

ten, allerdings in Bezug auf die „wahrnehmbare Wirklichkeit und Praxistauglichkeit“ von Gesetzen Defizite aufwiesen.

Angesichts einer aktuellen Politikgestaltung, die zu immer konkreteren Lösungsvorschlägen neige, deren „tatsächliche Wirkung in der Kürze der Zeit nicht seriös überprüft werden kann“, spricht sich der NKR dafür aus, dass Politik eher Zielpapiere nutzen sollte als konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Diese konkreten Lösungsvorschläge für ein politisches Zielpapier sollten im Rahmen der ministeriellen Gesetzesvorbereitung erarbeitet werden. Dazu bräuchten die „Legisten“ einen „modernen Werkzeugkasten für bessere Gesetze“. Diese Werkzeuge sollten nach Einschätzung des NKR die folgenden sein:

- Wirksamkeits- und Praxischeck

Vorgeschlagen wird eine modellgestützte Abwägung möglicher Lösungsoptionen inklusive bildlicher Darstellungen von Problemlagen, Wirkmechanismen und Vollzugsprozessen.

- Digital-TÜV

Die Digitaltauglichkeit von Gesetzen, d. h. die einfache Umsetzung durch digitale Verfahren soll stärker als bisher berücksichtigt werden.

- ausreichende Fristen für die Einbindung Betroffener
- Gesetzgebungslabore

Angelehnt an die Digitalisierungslabore zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes solle es Labore für die Gesetzgebung unter Beteiligung Betroffener geben.

Ein solches neues Modell für die ministerielle Gesetzesvorbereitung sollte entweder durch Anpassungen der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien oder durch klare Beschlüsse des Staatssekretärs-Ausschusses der Bundesregierung zum Bürokratieabbau abgesichert werden.



Theel

Anlagen