

Bessere Rechtsetzung stärken – Ermittlung des Vollzugsaufwands voranbringen

Bericht des Gesprächskreises zur Verbesserung der ebenenübergreifenden Vollzugsaufwandsermittlung

I. Ausgangslage

Die Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien hat am 13. Februar 2014 in Berlin unter TOP 12 die „Einrichtung einer Länder-Arbeitsgruppe zur Quantifizierung von Verwaltungskosten in den Ländern beim Vollzug von Bundesrecht“ diskutiert. Daran anknüpfend wurde vom Normenkontrollrat im September 2014 der „Gesprächskreis zur Verbesserung der ebenenübergreifenden Vollzugsaufwandsermittlung“ initiiert. Ihm gehören Vertreter der Länder, d.h. der Staats- und Senatskanzleien und einzelner Innen-, Justiz- und Finanzministerien sowie die Bundesvereinigungen der Kommunalen Spitzenverbände an. Beteiligt sind außerdem das Bundeskanzleramt und das Statistische Bundesamt.

Gemäß § 44 Absatz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO Bundesministerien) müssen die Bundesministerien den Erfüllungsaufwand im Sinne des § 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates ermitteln und darstellen. Ziel der Ermittlung des Erfüllungsaufwands ist es, die Folgekosten bundesrechtlicher Vorgaben für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung transparent zu machen. Mit Hilfe eines „Preisschildes“ werden die monetären Folgen eines Gesetzes oder einer Verordnung verdeutlicht. Dies regt die Diskussion über ggf. mögliche bürokratie- und aufwandsärmere Regelungsalternativen an. In dem Maße, wie Regelungsfolgen verstärkt geprüft werden und dies zur Anpassung der Regelungen führt, können unverhältnismäßiger Erfüllungsaufwand von vornherein vermieden und unnötige Bürokratie abgebaut werden.

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung, d.h. der Vollzugsaufwand der ausführenden Stellen, zeigt an, in welchem Maße Verwaltungen selbst durch die Rechtsetzung mit administrativem Aufwand belastet werden. Nach Einschätzung des Gesprächskreises ist die Darstellung des Vollzugsaufwands der Länder einschließlich der Kommunen (im Folgenden „Länder und Kommunen“) in den Gesetzen und Verordnungen des Bundes zwar von zentraler Bedeutung, wird derzeit aber eher lückenhaft erfasst. Auch wenn Positivbeispiele zu würdigen sind, spielt die Frage des Vollzugsaufwands in den Abstimmungsprozessen zwischen Bund und Ländern insgesamt noch eine untergeordnete Rolle. In der Regel stellt der Bund keine konkreten und expliziten Fragen zum Vollzugsaufwand. In der Folge sind Rückmeldungen aus Ländern und Kommunen bisher häufig eher pauschaler Art und selten mit belastbaren Zahlen unterlegt.

Vor dem Hintergrund des erklärten Ziels, nicht nur Wirtschaft und Bürger, sondern auch die Verwaltung selbst von unnötigem Aufwand zu entlasten, liegt es nicht nur im Interesse des Bundes, sondern insbesondere auch von Ländern und Kommunen, Vollzugsaufwand zu reduzieren bzw. unnötige und übermäßige Belastungen zu vermeiden – obliegt es nach der föderalen Ordnung doch weitgehend ihnen, Bundesrecht umzusetzen. Nach Auffassung des Gesprächskreises kann dies gelingen, wenn der Bund Länder und Kommunen im Rahmen der Rechtsetzung stärker einbezieht und diese sich systematischer an der Ermittlung und Diskussion des Vollzugsaufwandes beteiligen.

II. Arbeit des Gesprächskreises

Auftrag des Gesprächskreises ist es, Handlungsempfehlungen zu entwickeln, wie die Ermittlung des Vollzugsaufwandes systematischer, frühzeitiger, transparenter und – anknüpfend an bestehende Strukturen und Verfahren – mit dem geringstmöglichen Aufwand erfolgen kann.

Der Gesprächskreis hat bisher viermal getagt. Zunächst wurden auf Grundlage statistischer Auswertungen und einzelner Fallbeispiele der Ist-Zustand bei der Einbindung von Ländern und Kommunen in die Ermittlung des Vollzugsaufwandes und diesbezügliche Defizite analysiert. Auf der Basis von Praxisberichten aus den Ländern und eines vom NKR in Auftrag gegebenes Gutachten (Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Länder und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln?¹) wurden Verbesserungsmöglichkeiten und Handlungsempfehlungen diskutiert. Einzelne Handlungsempfehlungen wurden bereits im Rahmen zweier mit kurzen Ankündigungs- und Durchführungsfristen einhergehender Pilotfälle² getestet.

Während die Pilotfälle einerseits bestätigt haben, dass strukturierte Abfragen des Bundes begleitet durch feste Ansprechpartner auf Landes- und Kommunalebene zu konkreten und verwertbaren Aufwandszahlen führen, wurde ebenso deutlich, dass unzureichende Fristen, Doppelabfragen sowie fehlende Qualitätssicherungsschleifen und Rückkopplungen das Verfahren belasten.

Im Anschluss an die nun abgeschlossene Analyse- und Testphase sollen jetzt in einem nächsten Schritt die im Folgenden dargestellten Maßnahmen umgesetzt und erprobt, d.h. auf ihre Praxistauglichkeit und Wirksamkeit hin überprüft werden. Die hierfür vorgesehene Probephase beginnt am 1. Oktober 2016 und soll ein Jahr dauern. Neben den bis zum Beginn der Probephase abzuschließenden konzeptionellen und praktischen Vorbereitungen sollen in der Probephase relevante Rechtsetzungsvorhaben des Bundes begleitet werden. Dabei sollen nach Möglichkeit alle Phasen des Gesetzgebungsprozesses in den Blick genommen werden, insbesondere was die Vorphase und die Bund-Länder-Arbeitsgruppen betrifft.

¹ https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NKR/Content/DE/Artikel/2015-05-18_gutachten-nkr.html

² Novelle der Klärschlammverordnung, Änderung des Bundesmeldegesetzes

Es ist beabsichtigt, die Ergebnisse der Probephase einschließlich der sich daraus ergebenden Empfehlungen der Konferenz der Chefs der Staats- und Senatskanzleien und des Chefs des Bundeskanzleramtes im November 2017 vorzulegen.

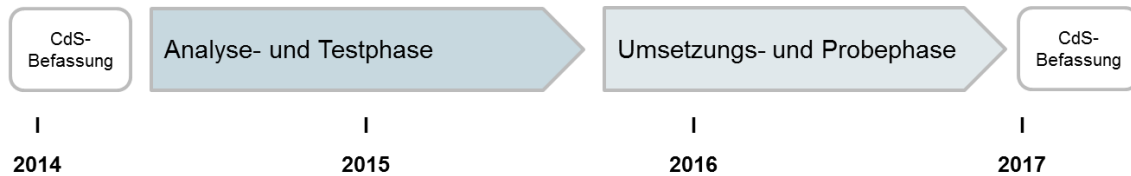


Abb. 1: Arbeitsphasen des Gesprächskreises

III. Maßnahmen zur Verbesserung der Ermittlung des Vollzugsaufwands von Ländern und Kommunen

Die Gesprächsrunde empfiehlt folgende Maßnahmen, die in der Probephase im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten und Ressourcen umgesetzt und überprüft werden sollen.

1. Frühzeitige Thematisierung in Fach-Arbeitsgruppen

Empfohlen wird, dass die Bundesministerien die Vollzugsaufwandsschätzung in den jeweiligen Fach-Arbeitsgruppen von Bund und Ländern so früh wie möglich thematisieren³. So können bereits frühzeitig Überlegungen in den jeweiligen Fach-Arbeitsgruppen erfolgen, wie mit angemessenem Aufwand aussagekräftige Daten (z.B. Fallzahlen) zu den erwarteten Vollzugsaufwänden ermittelt werden können. Relevante Regelungsvorhaben werden rechtzeitig als solche markiert und nachrichtlich an den Gesprächskreis gemeldet. Dies soll – im Sinne eines Frühwarnsystems – dazu beitragen, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren durch das Bundesressort genügend Zeit für die Vollzugsaufwandsermittlung eingeplant wird. Das Sekretariat des Normenkontrollrats nimmt die Meldungen entgegen und informiert die Mitglieder des Gesprächskreises. Bis zum Beginn der Probephase soll eine Bagatellklausel abgestimmt werden. Diese soll sich an etablierten Grenzwerten orientieren. In Frage kommt ein Grenzwert für Vollzugskosten von 1 Mio. EUR pro Jahr bzw. 2 Mio. EUR bei einmaligem Umstellungsaufwand.

2. Strukturierte Abfragen statt pauschaler Beteiligung:

Empfohlen wird, dass das jeweilige Bundesministerium die Länder möglichst frühzeitig, d.h. bereits zum Zeitpunkt der Interessenermittlung nach § 41 GGO, spätestens aber mit Beginn der formalen Länder- und Verbändebeteiligung nach § 47 GGO um konkrete Rückmeldung zum Vollzugsaufwand bitten³. Es soll seine An-

³ Vgl. § 41 GGO Bundesministerien: „Zur Vorbereitung von Gesetzesvorlagen, die Belange der Länder oder der Kommunen berühren, soll vor Abfassung eines Entwurfs die Auffassung der Länder und der auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden.“; § 47 Absatz 1 Satz 1 GGO Bundesministerien: „Der Entwurf einer Gesetzesvorlage ist Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind.“

frage nutzerfreundlich vorstrukturieren und – soweit möglich – mit eigenen Aufwandsschätzungen vorausfüllen. Dazu soll das IT-Werkzeug ERBEX eingeführt, getestet und kontinuierlich weiterentwickelt werden; eine nutzerfreundliche Online-Lösung ist anzustreben (E-Gesetzgebung). Das Statistische Bundesamt berät die Anwender von ERBEX und unterstützt die Bundesressorts gem. § 8 NKRG bei der Durchführung der Vollzugsaufwandsermittlung. Um Verzögerungen wegen unklar beschriebener Vorgaben und Handlungspflichten zu vermeiden, wird der Bund zusätzliche Qualitätssicherungsmaßnahmen treffen.

3. Ausreichende Fristgewährung:

Empfohlen wird, dass der Bund Maßnahmen ergreift, um für den Regelfall Beteiligungsfristen zur Ermittlung des Vollzugsaufwands von mindestens vier Wochen zu gewährleisten. Dies kann auch dadurch erreicht werden, dass die Ermittlung des Vollzugsaufwands der formalen Länderbeteiligung vorgelagert wird. Das jeweilige Bundesressort soll eine vorstrukturierte Aufwandsabfrage bereits frühzeitig in die Planung und Vorbereitung des Gesetzgebungsvorhabens aufnehmen.

4. Ansprechpartner auf Landes- und Kommunalebene:

Empfohlen wird, dass die Länder für die Erprobungsphase feste Ansprechpartner benennen, die in Einzelfällen bei auftretenden Problemen und Fragen sowohl den fachlich zuständigen Landesressorts als auch dem Bund beratend und koordinierend zur Verfügung stehen und das Verfahren auf geeignete Weise evaluieren. Gleiches gilt für die Ansprechpartner der Kommunalen Spitzenverbände in ihrem Bereich. Die Ansprechpartner sollen auf die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen hinwirken. Der Gesprächskreis wird verstärkt darauf achten, ob und inwiefern im Rahmen der Vorabfassung oder der formalen Länderbeteiligung in der Vorphase eines Rechtsetzungsverfahrens eine ausreichende Beteiligung der Länder und Kommunen erfolgt ist.

5. Arbeitsteilung zwischen den Ländern:

Angeregt wird, dass die Länder im Rahmen der frühzeitigen Information in den Facharbeitsgruppen von Bund und Ländern prüfen können, inwiefern sich zu bestimmten Politikbereichen spezialisierte Länderpools bilden lassen, die stellvertretend für alle Länder Abfragen des Bundes beantworten. In Begleitung der Probe-phase prüft der Gesprächskreis, inwiefern von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde und dies im jeweiligen Einzelfall ad-hoc und ohne weitere Absprachen möglich war oder ob ein stärkerer Organisationsgrad sinnvoll wäre.

6. Einbindung kommunaler Vollzugsbehörden:

Eine plausible Abschätzung des Vollzugsaufwands ist in der Regel nur unter Einbeziehung der Kommunen möglich. Es wird empfohlen, dass die Länder ihre Vollzugsbehörden beteiligen und insbesondere die Kommunen einbeziehen, soweit diese von den Rechtssetzungsverfahren betroffen sind. Die Länder berichten im

Gesprächskreis über ihre Verfahren und Modalitäten der Kommunenauswahl und -beteiligung.

Gleichzeitig wird empfohlen, dass auch die Kommunalen Spitzenverbände im Rahmen Ihrer Beteiligung durch die Bundesministerien eine Rückmeldung zum Vollzugsaufwand geben. Die Kommunalen Spitzenverbände berichten im Gesprächskreis über die Verfahren und Modalitäten der Kommunenauswahl und -beteiligung.

Um eine zügige Abfrage zu ermöglichen, Doppelabfragen zu vermeiden und den Anbahnungs- und Abfrageaufwand für alle Beteiligten perspektivisch auf ein geringstmögliches Maß zu reduzieren, wird der Gesprächskreis in Begleitung der Probephase prüfen, ob ein gemeinsames, verstärkt arbeitsteiliges Abfrageverfahren möglich ist. Unabhängig von diesem Prüfauftrag des Gesprächskreises, können einzelne Länder und die Kommunalen Spitzenverbände jederzeit individuelle Absprachen zu einem arbeitsteiligen Vorgehen treffen.

7. Rückkopplung für Datenlieferanten:

Es wird empfohlen, dass der Bund den Ländern und Kommunen im Rahmen der Erprobungsphase zu den von Ihnen gemeldeten Daten und ihrer Verwendung Rückmeldung gibt. Ziel ist es, für die Datenlieferanten transparent zu machen, was mit den Daten geschieht und in welchem Maße sie in die Darstellung der Gesetzesfolgen einfließen und darüber hinaus ggf. zur aufwandssenkenden Änderung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen führen.

8. Verfahrensfragen klären und verständlich dokumentieren:

Um die hier skizzierten Vorschläge in der Breite zur Anwendung bringen zu können, bedarf es neben dem schon bestehenden Methodenhandbuch (Leitfaden zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands) auch klarer Verfahrensbeschreibungen für die betroffenen Akteure. Der Gesprächskreis wird unter Federführung des NKR bis zum Beginn der Erprobungsphase einen kurzen und übersichtlichen Verfahrensleitfaden erarbeiten und über einen zentralen Online-Zugangspunkt zum Abruf bereitstellen. Der Verfahrensleitfaden wird durch den Gesprächskreis kontinuierlich gepflegt.

9. Angebot von Schulungen für die Länder:

Flankierend zu den Informationen, die im Methodenhandbuch, Verfahrensleitfaden und in ERBEX verfügbar sind, wird empfohlen, dass der Bund zusammen mit interessierten Ländern und Kommunalen Spitzenverbänden bereits vorhandene Schulungsformate für Länder und Kommunen öffnet und bedarfsgerecht weiterentwickelt.