

2. Ein neuer Anlauf – Politik will wissen, was sie tut

Am 1. Juni 2006 beschloss der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der damaligen Großen Koalition von CDU/CSU und SPD und gegen die Stimmen von Bündnis 90/Die Grünen und Der Linken bei Stimmenthaltung der FDP das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats¹⁴. Dies war insofern mehr als bemerkenswert, als hier zum ersten Mal in Deutschland ein institutionell-organisatorisch abgesicherter und damit offensichtlich ernst gemeinter Ansatz auf den Weg gebracht wurde, das Thema Bürokratie entschlossen anzugehen.¹⁵

Was war vorausgegangen? In den Niederlanden war es Ende der 1990er Jahre gelungen, mit dem sog. ‚Standardkosten-Modell‘ eine Methode zu entwickeln, mit der Bürokratie – genauer: Belastungen für Bürger und Unternehmen aus staatlich auferlegten Informationsverpflichtungen – quantifiziert, also gemessen werden konnten.

Wie Abbildung 2 zeigt, werden dabei – vereinfacht ausgedrückt - die Kosten zur Erfüllung staatlicher Informationspflichten in einer standardisierten Form für jede Aktivität im Einzelfall ermittelt (Zeitaufwand in Stunden x Lohnsatz/Std.), dann mit der Anzahl der betroffenen Bürger bzw. Unternehmen („Fallzahl“) multipliziert, um die Gesamtkosten der jeweiligen Informationsverpflichtung zu beziffern. Diese Quantifizierung war insofern für Deutschland so etwas wie ein Durchbruch, als frühere Initiativen zur Verringerung von Bürokratie weniger an mangelndem politischem Willen als an der Unmöglichkeit gescheitert waren, entsprechende Belastungen in Zahlen auszudrücken, also rechenbar und messbar zu machen. Ich erinnere mich noch sehr gut an die sog. ‚Waffenschmidt-Kommission‘¹⁶ (benannt nach ihrem Vorsitzenden, dem Abgeordneten und Parlamentarischen Staats-

14 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats vom 14.8.2006, BGBl. I S. 1866; siehe dazu auch Anlage 1.

15 Siehe hierzu auch die Dissertation von Antonia Schurig, *Bessere Rechtsetzung im europäischen Vergleich*, Nomos-Verlag, 2020.

16 Vgl. zur längerfristigen Entwicklung der Besseren Rechtsetzung seit den 1960er Jahren: Sylvia Veit, *Bessere Rechtsetzung durch Gesetzesfolgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich*, Wiesbaden 2010, S. 61 – 81. Sie zeigt, dass viele Ideen und Anliegen der Besseren Rechtsetzung bereits in den 1970er und 1980er Jahren diskutiert wurden, allerdings ohne nachhaltige Ergebnisse.

sekretär Horst Waffenschmidt¹⁷) in den Jahren 1983 bis 1998, die mit viel politischer Unterstützung und ambitionierten Vorsätzen zum Abbau von Bürokratie gestartet war, am Ende aber an genau dieser Frage gescheitert ist: der Unmöglichkeit, eine Vielzahl einzelner Bürokratie-Probleme und Vorschläge zu ihrer Behebung zu einem Gesamtprogramm zusammenzufügen – und zwar in Form von Messungen und daraus abgeleiteten Kosten, die wiederum in vergleichbare und kontrollierbare Abbaupflichtungen für einzelne Bundesministerien oder andere verantwortliche Behörden übersetzt werden konnten.

Das war mit Hilfe des Standardkosten-Modells jetzt möglich geworden und hatte in den Niederlanden zur Einsetzung eines unabhängigen Beratungsgremiums der Regierung namens ACTAL („AdviesCollege Toetsing Administrative Lasten“) geführt. Dieses Gremium sorgte ab 2003 für Transparenz bei den Bürokratieberechnungen zu neuen Gesetzgebungsvorschlägen von Parlament und Ministerien und überwachte darüber hinaus die Umsetzung des von der Regierung beschlossenen Bürokratieabbau-Ziels von 25%. Diese neuen Ansätze zur Bewältigung des leidigen Bürokratieproblems¹⁸ wurden auch in Deutschland bekannt, wo etwa die Bertelmann-Stiftung das Thema mit einem „Positionspapier zur Anwendung international bewährter Bürokratiekostenmessverfahren in Deutschland“ 2005 aufgriff und mit den ‚International Regulatory Reform Conferences‘ eine Plattform bot, um die neuen Ideen zu Begrenzung und Abbau von Bürokratie und zur Nutzung des Standardkosten-Modells in Wissenschaft, Politik und Verwaltung bekannt zu machen.

17 Horst Waffenschmidt, den ich selbst in den 1980er und 1990er Jahren kennen und schätzen gelernt habe, war im Bonner Politik-Kosmos eine ungewöhnliche Persönlichkeit: überzeugter protestantischer Christ, Rheinländer, langjähriger Kommunalpolitiker und Bundestagabgeordneter, talentiert im Umgang mit jedermann – ob Bundeskanzler oder Kioskinhaber, beharrlich (manchmal für einige schon ‚fast nervend‘) in seinem Einsatz für viele Hilfsprojekte (z.B. Rettung des Doms in Königsberg, deutsche Minderheiten im Osten), vertrauenswürdig – und irgendwie mochte ihn jeder, und zwar über Parteigrenzen hinweg. Er starb viel zu früh 2002 im Alter von 68 Jahren.

18 Frank Frick, Tobias Ernst, Henrik Brinkmann, „Positionspapier zur Anwendung international bewährter Bürokratiemessverfahren in Deutschland, 2005; Henning Kreibohm, J.Zülka, H. Kaltenbrunner, „Standardkosten-Modell“, Erstes Deutsches Handbuch für das Messen und Reduzieren administrativer Belastungen für Unternehmen und Betriebe in Deutschland in Anlehnung an das ‚International Standard Cost Manual‘; im Auftrag der Fachhochschule des Mittelstandes, Bielefeld, 2005.

Abbildung 2: Das Standardkosten-Modell im Überblick

Das Standardkosten-Modell im Überblick

Anfang der 1990er Jahre wurde in den Niederlanden ein Instrument entwickelt, mit dem Bürokratiekosten berechnet werden können. Dieses Instrument hat sich mittlerweile als international anerkanntes sog. „Standardkosten-Modell“ etabliert und wird in zahlreichen Staaten sowie auf der EU-Ebene genutzt.

Praktische Anwendbarkeit

Das Standardkosten-Modell ist einfach zu handhaben. Es ermöglicht die flächendeckende Messung der mit dem Gesetzesbestand verbundenen Informationskosten für die gesamte Volkswirtschaft. Zudem kann es auch regelmäßig bei der Schätzung der Informationskosten bei neuen Gesetzentwürfen eingesetzt werden.

Belastbare Ergebnisse

Mit Hilfe des Standardkosten-Modells lassen sich sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht belastbare Ergebnisse ermitteln. Sie geben einen detaillierten Einblick in die einzelnen Arbeitsschritte und liefern so Anhaltspunkte für Reduzierungspotenziale. Nicht zuletzt lassen sich mit der monetären Bewertung gesetzlicher Informationspflichten erstmals quantitative Abbauziele formulieren, und die Entwicklung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft kann sachgerecht bewertet werden.

Beispiel: Was kostet eine Arbeitsbescheinigung?

Zur Berechnung der Bürokratiekosten wird dabei zunächst gefragt, was ein Arbeitgeber tun muss, um eine Arbeitsbescheinigung ausstellen zu können (vgl. Abb. unten). Anschließend wird bestimmt, welcher Zeitaufwand mit dem Sammeln personenbezogener Daten und dem Ausfüllen des vorgeschriebenen Formulars verbunden ist. Multipliziert mit den Arbeitskosten des Sachbearbeiters im Unternehmen werden schließlich die durchschnittlichen Kosten zur Bearbeitung einer einzelnen Informationspflicht berechnet.

Anschließend wird die Anzahl der jährlich in Deutschland auszufertigenden Arbeitsbescheinigungen ermittelt. Einzelkosten mal Menge ergibt so die Bürokratiekosten, die in Deutschland durch die Informationspflicht „Arbeitsbescheinigung“ entstehen.

Standardaktivitäten	Zeitaufwand in Minuten	X	Lohnsatz in €/Stunde	X	Fallzahl	=	Bürokratiekosten in €
Formular ausfüllen	3,0		28,50		6.500.000		9.262.500
Berechnungen durchführen	5,0		28,50		6.500.000		15.437.500
Überprüfen der Einträge	4,0		28,50		6.500.000		12.350.000
Kopieren, Archivieren	2,5		28,50		6.500.000		7.718.750
Gesamt	14,50		28,50		6.500.000		44.768.750

Diese Ideen erreichten auch die deutsche Politik, und zwar in der Person des damaligen 1. Parlamentarischen Geschäftsführers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Dr. Norbert Röttgen¹⁹. Er hatte sich für das Thema Bürokratieabbau interessiert, sich international kundig gemacht und schon im Mai 2005 – unmittelbar nach Ankündigung der Neuwahlen zum Deutschen Bundestag durch Bundeskanzler Schröder – eine Arbeitsgruppe „beauftragt, innovative Ideen zum Bürokratieabbau anderswo aufzufinden, eigene zu entwickeln und diese sodann zu deren Umsetzung zu formulieren.“²⁰ Ihm gelang es, eine bereits ziemlich präzise Absichtserklärung hierzu im Koalitionsvertrag unterzubringen²¹.

Innerhalb der neuen Bundesregierung war dieses Vorhaben alles andere als ein Selbstläufer. Befürworter dieses Projekts waren innerhalb der Bundesregierung der Chef des Bundeskanzleramts, Thomas de Maizière, und Staatsministerin Hildegard Müller sowie das Bundeswirtschaftsministerium. Zurückhaltend bis ablehnend waren die Reaktion bei den übrigen Ressorts, denn die Vorstellung, dass ein neues, unabhängiges Gremium Gesetzgebungsvorschläge bzw. die sie begleitenden Folgekostenschätzungen vor der Kabinettsbefassung noch einmal ‚prüfen‘ sollte, erweckte Unbehagen, auf jeden Fall alles andere als Begeisterung – bei nahezu allen Ressorts. Dies galt in besonderer Weise für Bundesjustizministerin Brigitte Zypries und ihren Staatssekretär Lutz Diwell. Beide sahen die Zuständigkeit ihres Hauses für die ‚Rechtsförmlichkeitsprüfung‘ aller Gesetzgebungsvorhaben tangiert, wenn nicht sogar in Frage gestellt.

Um so wichtiger war die Entschlossenheit in den Koalitionsfraktionen, dieses Vorhaben durchzusetzen. Dies galt nicht nur für Norbert Röttgen und seine Mitstreiter in der CDU/CSU. Röttgen gelang es auch, seinen Partner bei der SPD-Bundestagsfraktion, deren damaligen 1. Parlamentarischen Geschäftsführer Olaf Scholz, von der Relevanz dieses Projekts zu überzeugen. Unterstützung kam auch vom wirtschaftspolitischen Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Rainer Wend, von der für Bürokratieabbau

19 Heute Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages.

20 Vgl. Hans-Georg Kluge (der auch Vorsitzender dieser Arbeitsgruppe war), Vom politischen Projekt zum Gesetz – wie es zur Einführung des Standardkosten-Modells und zur Entstehung des Nationalen Normenkontrollrates kam, abgedruckt in: 10 Jahre Nationaler Normenkontrollrat – Eine Dokumentation, Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.), September 2016, Seite 21-29, abrufbar unter www.normenkontrollrat.bund.de.

21 Siehe hierzu Koalitionsvertrag 2005, S. 74f; hier wurden bereits eine Reihe konkreter Einzelpunkte genannt wie das Standardkosten-Modell, eine Bestandsmessung, Ankündigung eines Abbauziels und Einrichtung eines unabhängigen Normenkontroll-Rats.

zuständigen Abgeordneten Andrea Wicklein²² sowie von den früheren SPD-Kommunalpolitikern Henning Kreibohm²³ und Jochen Zülka. Es kam also nicht von ungefähr, dass der „Entwurf eines Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates“ nicht per Kabinettsbeschluss dem Bundestag zugeleitet wurde, sondern am 9. Mai 2006 von den beiden Koalitionsfraktionen eingebracht wurde. Auch eine in solchen Fällen sonst übliche ‚Formulierungshilfe‘ durch die Bundesregierung wurde in Kenntnis des Widerstands in vielen Ressorts von den Koalitionsfraktionen nicht in Anspruch genommen. Am 1. Juni 2006 wurde das Normenkontrollrats-Gesetz vom Deutschen Bundestag verabschiedet²⁴, und zwar in einer Fassung, die die wesentlichen Kernpunkte der entsprechenden Passage im Koalitionsvertrag mit wenigen Abstrichen ‚unbeschädigt über die Ziellinie brachte‘²⁵

Bemerkenswert ist im Rückblick der schnelle, eher informelle, über nur wenige Personen und Stationen laufende Weg, auf dem diese neuen Gedanken zur Bürokratiebekämpfung ihren Weg von Holland nahezu ohne Umwege in die deutsche Politik und geradewegs in die laufenden Koalitionsverhandlungen gefunden haben, gefolgt von ihrer Konkretisierung im Entwurf des Normenkontrollrat-Gesetzes und seiner Verabschiedung durch den Deutschen Bundestag. Die Tatsache, dass der Normenkontrollrat auf der Grundlage eines gesetzlichen, also parlamentarischen Auftrags arbeitet - im Gegensatz zu einer (jederzeit wieder änderbaren) untergesetzlichen Beauftragung durch eine Regierung - kann in ihrer Bedeutung kaum überschätzt werden. Sie ist die wesentliche Ursache für das vergleichsweise große Maß an Unabhängigkeit des Normenkontrollrats, um das er von seinen Schwester-Räten in anderen europäischen Ländern und seinem Brüsseler Pendant, dem Regulatory Scrutiny Board²⁶ der EU-Kommission, doch immer wieder beneidet wird.

22 Andrea Wicklein ist seit September 2019 als Nachfolgerin von Wolf-Michael Catenhusen Mitglied des Normenkontrollrats.

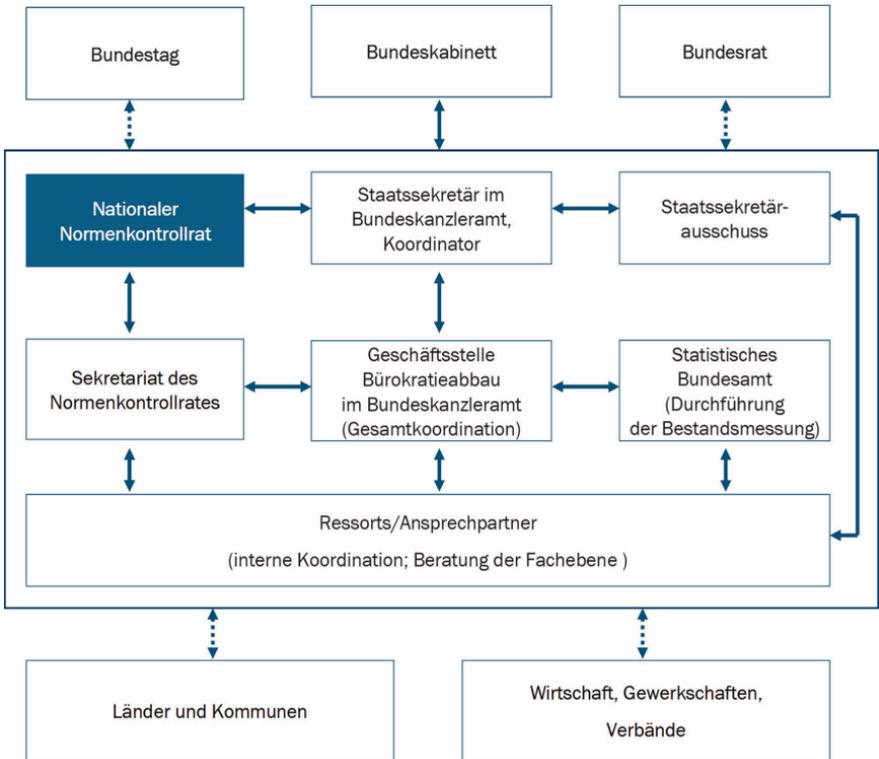
23 Mitglied des 2006 berufenen ersten Normenkontrollrats.

24 Zum Wortlaut des Gesetzes vergleiche Anlage 1.

25 Vgl. hierzu im Einzelnen Hans-Georg Kluge, a.a.O., Seite 25-26.

26 bis 2014: ‚Impact Assessment Board‘

Abbildung 3: Der Normenkontrollrat im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland



Am 19. September 2006 fiel der Startschuss: Die Mitglieder des Normenkontrollrates²⁷ wurden vom Bundespräsidenten berufen und erhielten in Anwesenheit von Bundeskanzlerin Angela Merkel, Vizekanzler Franz Müntefering sowie der zuständigen Staatsministerin Hildegard Müller von Bundespräsident Horst Köhler im Schloss Bellevue ihre Urkunden. Folgende Botschaft gab der Bundespräsident dem Rat mit auf den Weg:

27 Mitglieder des Normenkontrollrats in der Erstbesetzung 2006: Johannes Ludewig (Vors.), Wolf-Michael Catenhusen (stellv. Vors.), Hermann Bachmaier, Hans D. Barbier, Gisela Färber, Henning Kreibohm, Franz Schoser (Berufung an Stelle von Dennis Snower), Dennis Snower (Rücktritt nach 3 Monaten), Johann Wittmann.

„Normen sind wie Schmetterlinge an sich etwas Schönes, ja Nützliches. Aber wenn die Normen überhandnehmen, dann wirken sie ähnlich verheerend wie die Miniermotte – ein Schadschmetterling, der schon ganze Kulturlandschaften kahlgefressen hat. Ein Zuviel an Normen und an Bürokratie unterminiert die Kräfte der Unternehmen. Es kostet sie Zeit und Geld – und zwar Milliarden Euro pro Jahr. ... Ab heute tut sich was. Ab heute helfen Sie, liebe Mitglieder des Normenkontrollrates, der Bundesregierung und indirekt auch dem Bundesgesetzgeber dabei, nicht noch immer mehr Normen auf die Deutschen loszulassen. ... Meine Unterstützung ist Ihnen dabei sicher.“²⁸

*

Unmittelbar danach traf sich der Rat zur konstituierenden Sitzung im Bundeskanzleramt. Die Tagesordnung für das 5-Jahres Mandat war klar: Etablierung des sog. Ex ante-Verfahrens, d.h. Benennung und Quantifizierung der Kosten von Informationspflichten in der Kabinetttvorlage für jede neue gesetzliche Regelung – das sog. ‚Preisschild‘ -, damit jedes Kabinettsmitglied – und danach auch jeder Abgeordnete im Bundestag – weiß, welche Folgekosten er mit seiner Entscheidung für die Betroffenen auslöst, welche Verantwortung er damit übernimmt. Hinzu kamen Begleitung und Kontrolle des 25%-Bürokratieabbauziels der Bundesregierung bis 2011. Und auf beiden Feldern wurde zugleich Neuland betreten. Ich war mir bewusst, dass der Rat von Anfang an unter Beobachtung stand. Und ich war selbst sehr gespannt, wie sich dieser neu zusammengesetzte 8-Mitglieder-Rat – alle mit ganz unterschiedlichen fachlichen, beruflichen und politischen Hintergründen - zusammenfinden würde.

Die größte unmittelbare Herausforderung war sicher die sog. ‚Bestandsmessung‘; d. h. die Erfassung aller Informationsverpflichtungen für Unternehmen in der Gesamtheit der bestehenden, in Kraft befindlichen Gesetze und Verordnungen. Nie zuvor war hierzulande so etwas versucht worden. Notwendig war diese Messung, um bestimmen zu können, wie denn das zu erreichende Ziel von 25% weniger Bürokratie für die Wirtschaft genau zu beziffern sei. Nur wenn man 100% kennt, kann man schließlich 25% als absolutes Einsparziel errechnen und in einem weiteren Schritt entsprechende Einsparvorschläge entwerfen – so weit so richtig. Damit stellte sich für den neu ernannten Normenkontrollrat aber gleich die nächste Frage: Wer kann diese gigantisch anmutende Arbeit im Auftrag von Bundesregie-

28 Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.), 10 Jahre Nationaler Normenkontrollrat – Eine Dokumentation, September 2016, Seite 41-42.

rung und Normenkontrollrat mit Aussicht auf Erfolg in die Hand nehmen? Andere Länder und die Kommission in Brüssel ließen so etwas in der Regel durch Unternehmensberater oder Wirtschaftsprüfer bewerkstelligen. Bei uns stand dagegen sehr schnell die Frage im Raum, ob nicht das Statistische Bundesamt hierfür besser geeignet sei – als etablierter Dienstleister für Politik und Ministerien und als eine Einrichtung mit viel Erfahrung im Umgang mit Zahlen, Statistiken, angewandter Mathematik und Befragungen unterschiedlichster Art, vor allem aber als ein öffentlicher Dienstleister, der dauerhaft als Unterstützer und Berater zur Verfügung stehen und nicht nach Erledigung seines Auftrags mit all seinen gewonnenen Erfahrungen und Einsichten einfach verschwinden würde. Letzteres gab den Ausschlag – und erweist sich im Rückblick als der Beginn einer bis heute andauernden, engen, vertrauensvollen und erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen Normenkontrollrat und Statistischem Bundesamt – übrigens einzigartig in Europa. In keinem anderen europäischen Land hat sich eigenartigerweise eine vergleichbare Unterstützung bei Bürokratiemessung und -abbau durch Einbeziehung öffentlicher Statistik- und Zahlenexperten ergeben wie in Deutschland. Diese kommt auch den Bundesministerien zugute, die die Hilfe des Statistischen Bundesamtes bei Berechnungen zu Informationspflichten und – seit 2011 - Erfüllungsaufwand in Anspruch nehmen können und davon auch häufig, besonders in komplizierteren Fällen, Gebrauch machen.

Das Ergebnis der Bestandsmessung lautete: 9.519 Informationspflichten aus 1.263 gesetzlichen Regelungen (Gesetze und Verordnungen), verbunden mit einer Belastung der Unternehmen von 49,3 Milliarden Euro²⁹ – ermittelt innerhalb von 3 Jahren; nimmt man die Überwindung letzter Meinungsverschiedenheiten und Unstimmigkeiten hinzu, waren es am Ende doch fast 5 Jahre. Mit dabei waren an erster Stelle das Statistische Bundesamt, daneben viele Experten aus der Wirtschaft, Vertreter von Bundesministerien und Kanzleramt sowie der Normenkontrollrat. Insgesamt war es eine große gemeinsame Anstrengung, die nicht nur die Quantifizierung der damit verbundenen Kosten möglich gemacht, sondern allen Beteiligten ein Gespür dafür vermittelt hat, wie umfassend nahezu alle Lebensbereiche von vielfältigen staatlichen Informationspflichten erfasst werden. Wie intensiv in diesen Jahren zusammengearbeitet worden ist, wird nicht zuletzt daran deutlich, dass während des ersten NKR-Mandats von 2006 bis 2011 in nahezu jeder Woche (abgesehen von den üblichen Ferienzeiten) eine Sitzung des Normenkontrollrates stattgefunden hat – eine Häufigkeit, die in den folgenden zwei NKR-Mandatszeiten nicht mehr erreicht worden ist.

29 Diese Angaben stammen aus einer Sonderauswertung der ONDEA-Datenbank durch das Statistische Bundesamt in 2021.

*

Das war die eine Seite der Medaille. Die andere bestand in der vielleicht noch etwas größeren Herausforderung an Bundesregierung und Bundesministerien, die jetzt ermittelte 25%-Einsparverpflichtung in Höhe von 12,5 Milliarden Euro durch geeignete Einsparvorschläge zu unterlegen. Es würde hier zu weit führen, den 5-jährigen ‚Leidensweg‘ im Einzelnen nachzuzeichnen, der notwendig war, um diese Einsparverpflichtung Schritt für Schritt mit konkreten gesetzlichen Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten aus Informationspflichten für Unternehmen auszufüllen. Eine ungezählte Anzahl von Sitzungen auf Arbeitsebene und danach in aller Regel auch auf Staatssekretärebene – flankiert durch wiederholte Erinnerungen des Bundeskabinetts an die im Grundsatz beschlossene Einsparverpflichtung von 25% - war notwendig, um die Bundesministerien überhaupt zu bewegen, geeignete Vorschläge zu entwickeln. Die vorherrschende Grundstimmung in den ‚Häusern‘ war, dass alle Informationspflichten unabdingbar notwendig seien, es für entsprechende Reduzierungen somit eigentlich gar keinen Spielraum gäbe. Erst die beharrliche ‚Bearbeitung‘ der Staatssekretäre in diesen ‚Häusern‘ durch die für Bürokratieabbau zuständigen Staatsminister(in) im Bundeskanzleramt – nacheinander Hildegard Müller, Hans Bernhard Beus (Staatssekretär), Hermann Gröhe und Eckart von Klæden – in der Regel in einer konzertierten Aktion mit dem Normenkontrollrat, führte dazu, dass ab 2009 ernsthafte Vorschläge mit spürbaren Entlastungswirkungen auf den Tisch kamen (siehe hierzu Abbildung 4, Seite 29). Genannt sei hier beispielsweise das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz von 2009, mit dem etwa bei der Erstellung von Jahresabschlüssen die Schwellenwerte für die Abgrenzung zwischen den Unternehmensgrößenklassen ‚klein, mittel und groß‘ erhöht wurden, so dass mehr Unternehmen als klein bzw. mittelgroß eingestuft werden konnten und damit in den Genuss geringerer Prüfungspflichten und anderer Erleichterungen bei der Rechnungslegung kamen. Gleichzeitig wurden Bilanzierungs- und Buchführungspflicht sowie die Pflicht zur Stichtagsinventur nach dem Handelsgesetzbuch für ca. 500.000 Unternehmen abgeschafft – zusammengefasst eine Entlastung um immerhin 2,5 Mrd. Euro pro Jahr.

Mit rd. 4 Mrd. Euro an Einsparungen noch wirksamer war die zwei Jahre später folgende Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung³⁰. Dabei ging es darum, die technischen Anforderungen an Unternehmen, die

30 Dieser Vorschlag wurde dadurch ermöglicht, dass die auf EU-Ebene tätige Stoiber-Gruppe ihrerseits vorgeschlagen hatte, die EU-rechtlichen Voraussetzungen für die Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung zu schaffen. Vgl. dazu Kapitel 5, Seite 60.

dem Finanzamt ihre Rechnungen elektronisch übermitteln, durch Verzicht auf die elektronische Signatur auf ein realistisches Maß zurückzuführen. Die Höhe der Entlastung spricht für sich selbst. Hätte es das 25%-Einsparziel nicht gegeben, wer weiß, wie viele weitere Jahre die Finanzverwaltung auf der elektronischen Signatur bestanden hätte – völlig unnötig, wie die Erfahrungen ab 2011 gezeigt haben.

Man sieht an diesen beiden Beispielen sehr schön, wo wichtige Stell-schrauben für Bürokratie-Einsparungen liegen: einmal bei der konsequen-ten und intelligenten Nutzung der Digitalisierung und zum anderen bei der systematischen und regelmäßigen Überprüfung relevanter Schwellenwerte. Hier liegt auch ein wesentlicher Teil der Erklärung, warum wir beim Bürokratieabbau nur so schleppend vorankommen: Bei der Digitalisierung liegt die deutsche Verwaltung etwa 10 Jahre gegenüber Ländern wie Dänemark und Österreich zurück, kann also das hier bestehende große Potenzial für Kostenreduzierung und Effizienzsteigerungen nur unzureichend mobilisieren. Und bei der Überprüfung von Schwellenwerten gibt es keinen systematischen Ansatz von Politik und Verwaltung. Ob hier etwas geschieht, hängt immer davon ab, ob ein Politiker, eine Partei oder eine Fraktion die Initiative ergreift oder eben nicht – und dies, obwohl immer Hunderttausende vor allem kleiner Unternehmen betroffen sind.

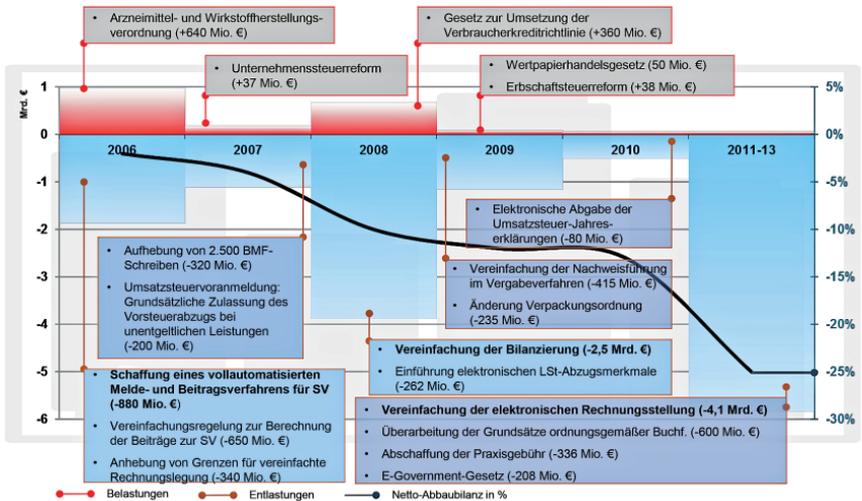
In diesen Zusammenhang gehört auch das immer wiederkehrende Thema der Soll-/Ist-Besteuerung, d.h. bis zu welcher Umsatzschwelle kleine Unternehmen so besteuert werden, dass sie die Umsatzsteuer erst dann an das Finanzamt abführen müssen, wenn ihr Kunde die entsprechende Rechnung auch bezahlt hat. Dabei erhält das Finanzamt die Umsatzsteuer in jedem Fall, schlimmstenfalls etwas später; für das kleine Unternehmen kann es aber existenzentscheidend sein, ob es die Umsatzsteuer praktisch vorstrecken muss, ohne zu wissen, wann und ggf. ob der jeweilige Kunde überhaupt die ausgestellte Rechnung einschließlich der dazugehörigen Mehrwertsteuer bezahlen wird. Hier liegt einer der neuralgischen Punkte, an denen sich zeigt, welchen Stellenwert kleine und mittlere Unternehmen, die sog. KMU, für die deutsche Politik wirklich haben.

Noch etwas gehörte zu dieser Übung 25%-Bürokratieabbau: Bundesregierung und Normenkontrollrat haben nach teilweise kontrovers geführten Diskussionen klargestellt, dass es sich bei diesem Abbauziel um ein Nettoziel handelt, d.h. dass es um einen nachhaltigen Abbau geht, der auch in den Folgejahren nicht durch neue Bürokratie an anderer Stelle verwässert bzw. konterkariert werden darf. Um dies dauerhaft sicherzustellen, wurde 2012 der sog. ‚Bürokratiekostenindex‘ eingeführt. Er misst kontinuierlich, wie sich die Kostenbelastung der Unternehmen aus Informationspflichten - nach der erreichten Verringerung um 25% - weiterentwickelt hat. Der

letzte Stand (März 2021) lag bei 97,64 – also weiterhin unter dem Stand nach Umsetzung des 25%-Bürokratieabbauziels (100) im Jahr 2011.

Fazit: Das 2006 von der Bundesregierung beschlossene Bürokratieabbauziel von 25% bzw. 12,5 Mrd. Euro ist bis 2011 nahezu vollständig erreicht worden.

Abbildung 4: Wesentliche Maßnahmen zur Erreichung des 25%-Abbauziels



Wenn man – wie ich - den dazu notwendigen ‚Leidensweg‘ von Anfang bis Ende mitgegangen ist, d.h. die kontroversen, meist lustlosen, zähen und zeitweise endlos erscheinenden Debatten zwischen Ressorts, Bundeskanzleramt und Normenkontrollrat miterlebt, besser: mit durchlitten hat, dann spürt man die Gewissheit, dass diese Abbaumaßnahmen ohne den Druck des am Anfang stehenden politischen Commitments der Bundesregierung von 2006 niemals realisiert worden wären! Unter dem Strich ist festzuhalten: Ihr Programm ‚Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung‘ von 2006 hat die damalige Bundesregierung – wenn auch mit einigen Umwegen und Verzögerungen - beharrlich und nachhaltig umgesetzt.

*

Außerhalb dieses Programms und auch außerhalb des unmittelbaren gesetzlichen Auftrags des Normenkontrollrat-Gesetzes standen die sog. ‚Einfacher-zu-Projekte‘. Diese Initiativen hatte der Normenkontrollrat bei seiner regel-

mäßigen Prüftätigkeit zu Informationspflichten und Bürokratiebelastungen identifiziert und auf den Weg gebracht, wenn er auf gesetzliche Regelungen gestoßen war, bei denen nach dem Eindruck der Betroffenen oder der Vollzugsbehörden der bürokratische Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum jeweiligen Nutzen stand. Erste Fälle waren 2009 die Themen Wohngeld und Elterngeld, gefolgt von den Projekten ‚Einfacher zum Studenten-BAFÖG‘, ‚Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen für ausländische Fachkräfte‘, ‚Entbürokratisierung des Alltags in Arztpraxen‘ sowie ‚Fälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge‘.

Im Mittelpunkt stand der Vollzug von Bundesgesetzen, und zwar durch die jeweils zuständigen Behörden von Bund, Ländern und/oder Kommunen. In Zusammenarbeit mit dem verantwortlichen Bundesministerium, dem Statistischen Bundesamt sowie interessierten Ländern und Kommunen wurden die relevanten Verwaltungsverfahren mit dem Ziel untersucht, Möglichkeiten für Vereinfachungen und Beschleunigungen zu identifizieren. In allen Fällen konnte daraus eine ganze Reihe konkreter Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden, die jeweils in einem Abschlussbericht zusammengefasst und allen Beteiligten, vor allem natürlich dem federführenden Bundesressort, zugeleitet wurden – mit der Erwartung, diese Vorschläge mit Hilfe geeigneter gesetzlicher Regelungen auch umzusetzen.

So wurden beispielsweise die Ergebnisse des ‚Arztpraxenprojekts‘³¹ am 28. August 2015 vom damaligen stellvertretenden NKR-Vorsitzenden Wolf-Michael Catenhusen – dem Leiter und ‚Animateur‘ dieses anspruchsvollen Vorhabens - gemeinsam mit den Trägern der Selbstverwaltung des Gesundheitswesens, dem Bundesministerium für Gesundheit und dem Statistischen Bundesamt in Berlin in einer Konferenz mit Fachjournalisten vorgestellt. Die Ergebnisse zeigten, dass Arzt- und Zahnarztpraxen jährlich mit mehr als 4 Milliarden Euro an Bürokratiekosten belastet waren – in jeder Arztpraxis durchschnittlich jährlich ausgelöst durch mehr als 2.800 Überweisungen, 600 Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen und 300 Heilmittelverordnungen, alles in allem 16,5 Personentage pro Jahr. Hinzu kommen Behandlungspläne und viele weitere Informationspflichten, die durch Arzt-, Psychotherapeuten- und Zahnarztpraxen zu erledigen sind. Durchschnittlich 96 Tage pro Jahr ist eine Person pro Praxis mit der Erledigung bürokratischer Vorgänge beschäftigt.

Anliegen aller Projektbeteiligten war es, auf der Basis dieser Analyse konkrete Vorschläge zu entwickeln, um die erheblichen Bürokratiebelastungen durch Vereinfachungen und Beschleunigungen von Verfahren und Pro-

31 Vergleiche hierzu Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.), Jahresbericht 2016, September 2016, Seiten 51-52.

zessen zu reduzieren. Konsequenter IT-Einsatz sowie einfachere, einheitliche und zugleich bessere Formulare waren dabei wichtigste Ansatzpunkte. Dies führte im Ergebnis zu 20 Handlungsempfehlungen, von denen in den 5 Jahren bis 2020 immerhin 19 umgesetzt wurden.

Besonders interessant war das Projekt ‚Fälligkeit von Sozialversicherungsbeiträgen‘ – und zwar weil seit der Vorverlegung der Fälligkeit auf den Vormonat im Jahr 2006 die Verbände der Wirtschaft bei keinem anderen Thema so lautstark über bürokratischen Aufwand in Kombination mit Verlust an Liquidität geklagt haben. Die Überlegung des Normenkontrollrats war, die Diskussion dadurch zu versachlichen, dass Alternativen zur Reduzierung der bürokratischen Belastungen ermittelt und in ihren Folgewirkungen gegenübergestellt würden, um dann – soweit möglich - Akzeptanz für eine sachlich nachvollziehbare, bürokratieärmere Lösung zustande zu bringen. Mit Hilfe des Statistischen Bundesamtes wurden solche Alternativen ermittelt, ebenso die dazugehörigen Einsparpotenziale im Vergleich zum Status Quo. Im Ergebnis zeigte sich, dass das sog. ‚erleichterte Berechnungsverfahren‘ (Verwendung des Vormonats als Berechnungsgrundlage, Differenzen zum Monatsende werden im Folgemonat verrechnet) am besten abschnitt, weil es einerseits die Liquiditätslage der Rentenkasse nicht in Frage stellte, gleichzeitig aber zu einer Bürokratie-Entlastung der Unternehmen um mindestens 64 Millionen Euro führte. Dieser Vorschlag wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales aufgenommen und im Rahmen des Zweiten Bürokratieentlastungsgesetzes 2017 umgesetzt. Ergebnis: Der Wunsch vieler Unternehmen, bei der Fälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge zum Status Quo Ante, also zum Zustand vor 2006 zurückkehren, ist nicht verstummt, schon der Gedanke an eine zusätzliche Liquidität von derzeit über 30 Milliarden Euro bleibt verständlicherweise immer attraktiv. Aber im Gefolge der Neuregelung hat das Thema sehr viel von seiner ursprünglichen Brisanz verloren. Es gibt wieder Mittelstandsveranstaltungen, bei denen die Fälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge nicht zur Sprache kommt.

