

# ARBEITSGEMEINSCHAFT MITTELSTAND

WWW.ARBEITSGEMEINSCHAFT-MITTELSTAND.DE

## 10 Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Besseren Rechtsetzung in Deutschland

## Vorbemerkungen

Bürger und Wirtschaft haben den berechtigten Anspruch auf verständliche und anwendungsfreundliche Gesetze. Bessere Rechtsetzung dient dazu, die Qualität von Gesetzen zu erhöhen und diesem hohen Anspruch gerecht zu werden.

Gesetze scheinen jedoch immer detaillierter, komplexer und unübersichtlicher zu werden. Die Zufriedenheitsbefragung der Bundesregierung in ausgewählten Lebensbereichen im Jahr 2015 hat gezeigt, dass die Verständlichkeit des Rechts eines der zentralen Probleme im Umgang mit der Verwaltung darstellt. Der Rechtsanwender sieht sich inzwischen mit einer Rechtsordnung konfrontiert, die er ohne rechtliche Beratung kaum bewältigen kann. Es steht außer Frage, dass die Lösung nicht im Abbau von Schutzstandards bestehen kann. Die Herausforderung besteht vielmehr darin, die verschiedenen Schutzziele der Gesetze in der betrieblichen Praxis möglichst leicht umsetzen zu können. Denn der beste gesetzliche Schutz ist wirkungslos, wenn die rechtlichen Vorgaben einer handhabbaren Umsetzung entgegenstehen.

Die Komplexität unserer Rechtsordnung wird zunehmend zu einem relevanten Wettbewerbsfaktor. Dies gilt zum einen mit Blick auf den Wirtschaftsstandort Deutschland und die Modelle anderer, insbesondere der angelsächsisch geprägten Rechtsordnungen. Zum anderen stellt die Komplexität einen Wettbewerbsfaktor unterhalb der Rechtsanwender in Deutschland dar. Die Einhaltung der Normen ist mit großem personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden. Dieser ist für große Unternehmen und Konzerne leichter abzufedern als für kleine und mittelständische Betriebe. Das wichtige Leitmotiv der Europäischen Gesetzgebung – „*Think small first*“ – muss deshalb auch in Deutschland stärker verankert werden und Maßgabe aller wirtschaftsrelevanten Rechtsetzung sein.

Die Bundesregierung zeigt sich mit der Ermittlung des Erfüllungsaufwands von Gesetzesentwürfen, der Einführung eines KMU-Tests und der zuletzt viel beachteten Bürokratiebremse „One-in/One-out“ gewillt, neue und innovative Wege zu gehen. Im parlamentarischen Raum sind solche Instrumente einer Besseren Rechtsetzung dagegen bislang noch nicht angelangt. Die Verbände der AG Mittelstand unterstützen die Bundesregierung bei ihren Bemühungen für eine Bessere Rechtsetzung und unterbreiten nachfolgend zehn konkrete Vorschläge für eine zielgerichtete und effektive Weiterentwicklung der Rechtsetzung in Deutschland.

Berlin, August 2017

## **10 Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Besseren Rechtsetzung in Deutschland**

- 1. Gesetzgebung nachvollziehbar dokumentieren – Potenziale der Gesetzesbegründung ausschöpfen**
- 2. Fristen für Stellungnahmen und Umsetzungen neuer gesetzlicher Vorschriften auf mindestens vier Wochen vereinheitlichen**
- 3. One-in-/One-out-Regel weiterentwickeln**
- 4. Fokus auf kleine Betriebe legen**
- 5. EU-Ex-Ante-Verfahren – Einbeziehung der mittelständischen Wirtschaft**
- 6. Einmaligen Umstellungsaufwand stärker berücksichtigen**
- 7. Frühere Einbindung mitberatender Ministerien bei ressortübergreifenden Angelegenheiten/Gesetzesvorhaben**
- 8. Öffentlichkeitswirksamkeit des Nationalen Normenkontrollrats erhöhen**
- 9. Eckpunktepapiere vor Erarbeitung eines ersten Gesetzesentwurfs veröffentlichen**
- 10. IT-Planungsrat stärken**

# 1. Gesetzgebung nachvollziehbar dokumentieren – Potenziale der Gesetzesbegründung ausschöpfen

## Vorschlag:

Die Dokumentation von Gesetzgebungsverfahren sollte zusätzlich zur bisherigen Sammlung der öffentlichen Dokumente (Gesetzentwurf, Änderungen des Bundestags etc.) ein fortlaufendes „lebendes“ Dokument umfassen. Die Nachverfolgung der Änderungen sollte sich sowohl auf den Gesetzestext als auch die Gesetzesbegründung erstrecken. Nur durch eine stetig an die Änderungen angepasste Begründung ist es möglich, dass Gesetz und Gesetzesbegründung nicht nur zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Gesetzentwurfs, sondern auch nach Verabschiedung des Gesetzes kohärent und damit für Dritte nachvollziehbar sind.

## Hintergrund:

Der Bundestag verfügt über eine umfassende Parlamentsdokumentation. Auf der entsprechenden Webseite des Bundestags heißt es hierzu:

„Die Parlamentsdokumentation wertet die öffentlich zugänglichen Materialien des Deutschen Bundestages und des Bundesrates (Plenardebatten, Gesetzentwürfe, Anträge, Anfragen, Berichte) nach formalen und inhaltlichen Kriterien aus. Dabei werden die Etappen des Beratungsprozesses einer parlamentarischen Vorlage zu "Vorgängen" zusammengefasst.“

Was jedoch fehlt, ist eine „lebende“ Dokumentation des Gesetzgebungsprozesses, die ausgehend vom Gesetzentwurf der Bundesregierung samt Gesetzesbegründung die Änderungen, die im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses vorgenommen werden, in einem fortlaufenden Dokument einfügt und darstellt.

Eine inhaltlich kohärente Begründung des verabschiedeten Gesetzes ermöglicht zum einen eine bessere Nachvollziehbarkeit der Gesetzgebung. Die Gesetzesbegründung offenbart die Regelungsintention des Gesetzgebers und kann mit ihren erläuternden Ausführungen wichtige Auslegungshilfen und Klarstellungen bieten. Dies führt zu mehr Rechtssicherheit und hilft insbesondere KMU, die in der Regel keine juristische Expertise im Betrieb vorhalten können.

## **2. Fristen für Stellungnahmen und Umsetzungen neuer gesetzlicher Vorschriften auf mindestens vier Wochen vereinheitlichen**

### **Vorschlag:**

Die in § 47 Abs. 3 GGO verankerte Ermessensregelung zur Beteiligung von Fachkreisen und Verbänden sollte zumindest hinsichtlich der zeitlichen Komponente nicht Grundsatz, sondern eine Ausnahmeregelung darstellen. Grundsätzlich sollten die Fachkreise und Verbände vor Erarbeitung des ersten konkreten Entwurfs konsultiert und eingebunden werden. Teil dieses Entwurfs müssen Schätzungen zu Bürokratiebelastungen sein. Darüber hinaus muss Qualität vor Eile gehen. Fachlich fundierte und politisch austarierte Stellungnahmen insbesondere von Spitzenverbänden benötigen eine gewisse Vorlaufzeit. Aus diesem Grund wäre eine grundsätzlich einheitliche Konsultationsfrist von mindestens vier Wochen zielführend.

Dasselbe gilt für Stellungnahmen zu konkreten Fragestellungen während des Gesetzgebungsverfahrens. Die Vorlaufzeit zu Expertenanhörungen in den Ausschüssen des Deutschen Bundestags sollten ebenfalls die Ausgewogenheit und inhaltliche Qualität der einzuholenden Expertise in den Vordergrund rücken. Eine grundsätzliche Frist von vier Wochen wäre auch in diesem Zusammenhang angezeigt.

Zudem sollten Normadressaten Fristen zur Umsetzung neuer gesetzlicher Anforderungen eingeräumt werden, die dem jeweiligen erforderlichen Anpassungsaufwand angemessen sind.

### **Hintergrund:**

Die Einbindung der von einem Legislativvorhaben betroffenen Kreise ist eines der zentralen Instrumente der Gesetzesfolgenabschätzung. Der Bedeutung von Konsultationen trägt die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) Rechnung, indem sie in § 47 Abs. 3 die Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen vorschreibt.

Den Zeitpunkt und den Umfang der Konsultation sowie die Auswahl der zu beteiligenden Kreise stellt die GGO dabei in das Ermessen des jeweils federführenden Ressorts. Für eine effektive Einbindung der jeweiligen Fachkreise in die Erarbeitung von Gesetzesentwürfen ist jedoch in erster Linie der Zeitpunkt von entscheidender Bedeutung. Dies gilt in zweifacher Hinsicht. Zum einen wirkt sich eine von Beginn an eingeholte Expertise auf einen im Detail noch zu erarbeitenden Gesetzesentwurf gestaltend aus. Eine Berücksichtigung von fachlicher Expertise nach Erarbeitung eines konkreten Entwurfs kann dagegen lediglich korrigierende Wirkung entfalten. Zum anderen bedürfen fundierte Stellungnahmen einer gewissen Erarbeitungszeit und müssen Abstimmungsprozesse durchlaufen. Dies betrifft insbesondere Dachverbände und Spitzenorganisationen, die die gesamten Wirtschafts- oder sonstigen Gesellschaftszweige repräsentieren. Gegenwärtig liegen im Zeitpunkt von Verbändeanhörungen noch keine Schätzungen zum Erfüllungsaufwand vor. Dies erschwert eine Stellungnahme.

Umsetzungsfristen für Normadressaten werden häufig nicht mehr gewährt. Ursächlich dafür ist in der Regel, dass der deutsche Gesetzgeber seinerseits die Frist zur Umsetzung europäischer Vorgaben ausreizt oder sogar überschreitet.

### **3. One-in-/One-out-Regel weiterentwickeln**

#### **Vorschlag:**

Die tatsächliche Wirkung auf die Bürokratieentwicklung und damit der Erfolg des One-in-/One-out-Verfahrens hängen entscheidend von seinem Anwendungsumfang ab. Für die mittelständische Wirtschaft ist es von grundlegender Bedeutung, dass sich das One-in-/One-out-Verfahren auf sämtliche Gesetzgebungsverfahren erstreckt. Dies umfasst in gleicher Weise Rechtsetzungsverfahren, die der Umsetzung europäischer Richtlinien dienen.

Das One-in-/One-out-Verfahren sollte zudem den einmaligen Umstellungsaufwand als belastende Maßnahmen umfassen. Nur auf die Weise kann One-in/One-out als Bürokratiebremse wirken und als Regulierungsinstrument dazu beitragen, dass der insgesamt anfallende Erfüllungsaufwand nicht ansteigt.

#### **Hintergrund:**

Die Bundesregierung hat mit der Einführung der One-in-/One-out-Regel eine wichtige Maßnahme zur Verbesserung der Rechtsetzung vollzogen. Das One-in-/One-out-Verfahren hat sich inzwischen etabliert und wird von sämtlichen Bundesressorts angewendet.

Das Verfahren erweist sich jedoch an verschiedenen Stellen als ergänzungsbedürftig. So fallen EU-Rechtsakte nicht in den Anwendungsbereich des Verfahrens. Etwas anderes gilt nur für den Fall des sogenannten „Gold-Plating“. Hierbei unterliegt der überschießende Regelungsteil der One-in-/One-out-Regel. Das sonstige Europarecht erlangt jedoch eine herausragende Bedeutung für die Wirtschaftspraxis, so dass eine Aussparung dieses Bereichs den Anwendungsnutzen des One-in-/One-out-Verfahrens zu einem maßgeblichen Teil mindert. Zum anderen handelt es sich bei Umsetzungsgesetzen formal um deutsche Rechtsakte, die – wie jedes andere von der Bundesregierung initiierte Gesetz – auch in den Geltungsbereich des One-in-/One-out-Verfahrens fallen muss.

Zudem findet im One-in-/One-out-Verfahren ausschließlich der laufende Erfüllungsaufwand als zu kompensierende Belastungen Berücksichtigung. Einmalige Umstellungskosten bleiben unbeachtet (vgl. hierzu auch Vorschlag Nummer 6).

## 4. Fokus auf kleine Betriebe legen

### Vorschlag:

Im Sinne des von der EU-Kommission artikulierten Gedankens „*Think small first*“ sollen bei allen gesetzgeberischen Maßnahmen auch die Interessen und Bedürfnisse sowie das Leistungsvermögen von Unternehmen kleiner und mittlerer Größe berücksichtigt werden. Dieser Grundsatz muss auch in Deutschland zum Leitmotiv der gesamten Gesetzgebung werden. Die folgenden Maßnahmen können hierzu entscheidend beitragen:

#### **- KMU-Test konsequent anwenden**

Der KMU-Test ist eines der wichtigsten und effektivsten Instrumente. Durch die adressatengerechte Prüfung können bürokratiearme Vereinfachungen und Ausnahmeregelungen gezielt entwickelt werden. Der KMU-Test (Leitfaden) muss jedoch von allen Ressorts konsequent und gewissenhaft angewendet werden, um sich als fester Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens etablieren zu können. Die Durchführung des KMU-Tests kontrolliert der NKR. Das Ergebnis der Prüfung sollte öffentlich zugänglich sein.

#### **- Besondere Berücksichtigung von Kleinstbetrieben**

Kleinst- und kleine Betriebe sollten mit Blick auf die bürokratischen Belastungen vom Sammelbegriff „Mittelstand“ unterschieden werden. Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands sowie bei der Erarbeitung von Gesetzen, müssen Kleinstbetriebe eine stärkere Berücksichtigung erfahren. Es erscheint mehr als geboten, durch eine entsprechende Ergänzung

- des Leitfadens zum Erfüllungsaufwand,
- des NKR-Gesetzes sowie
- der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)

diejenige Wirtschaftsgruppe als maßgeblichen Faktor für die Beurteilung der Bürokratiebelastung hervorzuheben, die nicht nur faktisch die höchsten Belastungen bei der Erfüllung von Gesetzen erfährt, sondern zugleich die finanziell und strukturell schwächste ist.

### Hintergrund:

Der Grundsatz „*Think small first*“ besagt, dass sämtliche Rechtsetzungsaktivitäten an den Belangen und an der Leistungsfähigkeit von Kleinstbetrieben bzw. KMU auszurichten sind. Dies ist nicht zuletzt mit Blick auf den hohen Anteil dieser Betriebsgrößen in Deutschland und Europa geboten (über 90 Prozent aller Unternehmen in Deutschland sind KMU, der überwiegende Teil davon sind Kleinstunternehmen). KMU sind überproportional von gesetzlichen Pflichten und Erfüllungsaufwand betroffen. So liegen die durchschnittlichen Kosten zur Erfüllung bürokratischer Anforderungen bezogen auf die Bilanzsumme bei KMU regelmäßig deutlich höher als bei großen Unternehmen.

Den strukturellen Besonderheiten von Kleinstbetrieben trägt der Gesetzgebungsprozess jedoch gegenwärtig lediglich vereinzelt Rechnung.

- So sind bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen u. a. die Verbände der mittelständischen Wirtschaft zu hören.
- Zudem hat der NKR hinsichtlich der sonstigen Kosten der Wirtschaft insbesondere mittelständische Betriebe ins Auge zu fassen.

Der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung und der höheren Belastung von Kleinstbetrieben und kleinen Betrieben werden diese Regelungen jedoch nicht gerecht.

## **5. EU-Ex-Ante-Verfahren – Einbeziehung der mittelständischen Wirtschaft**

### **Vorschlag:**

Das EU-Ex-Ante-Verfahren sollte nicht auf eine interne Befassung der Bundesregierung beschränkt bleiben. In gleicher Weise, wie im nationalen Gesetzgebungskontext, spielt die Beteiligung der Betroffenen bei der Ermittlung der Gesetzesfolgen auch bei der europäischen Rechtsetzung eine große Rolle.

Trotz der regelmäßig kurzen Fristen, binnen derer die Bundesressorts die Bewertung der Folgenabschätzung der EU-Kommission vorzunehmen haben, sollte insbesondere die Einbindung der mittelständischen Wirtschaft im Staatssekretärsbeschluss vorgesehen werden (entsprechend § 44 Absatz 5 Satz 2 GGO).

### **Hintergrund:**

Bereits im Jahr 2007 hat sich der Staatssekretärsausschuss auf ein Verfahren verständigt, um die Auswirkungen von EU-Rechtsakten auf Deutschland zu ermitteln. Zuletzt wurde das sogenannte EU-Ex-Ante-Verfahren im Januar 2016 per Beschluss des Staatssekretärsausschusses für Europafragen ergänzt. Das Verfahren bleibt jedoch nach wie vor auf eine interne Befassung der Bundesressorts beschränkt. Die Einbindung externer Gruppen ist nicht vorgesehen.

Im Beschluss heißt es hierzu:

„Das federführende Ressort nimmt zeitnah nach Veröffentlichung durch die Kommission eine kurze Bewertung der Folgenabschätzungen in der Anfangsphase („inception impact assessments“) und, sofern diese Angaben zu den Folgen enthalten, der Fahrpläne („Roadmaps“) zu einem geplanten Vorhaben vor. Hierbei ist insbesondere auf die von der Kommission erwarteten Kosten (Erfüllungsaufwand / Bürokratiekosten) und Nutzen der betrachteten Regelungsalternativen einzugehen. Diese Bewertung wird zur Information an die weiteren betroffenen Ressorts, das Bundeskanzleramt (BKAm), das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und den Nationalen Normenkontrollrat (NKR) übermittelt.“

Es ist offenkundig, dass niemand die Plausibilität von Annahmen über etwaige Gesetzesfolgen besser einschätzen kann als die betroffenen Kreise selbst. Im Jahresbericht der Bundesregierung 2016 wurden oftmals hohe Abweichungen zwischen Schätz- und Messwerten festgestellt. So kämen Abweichungen der gemessenen vorgaben im Bereich „plus bzw. minus 50 Prozent des ursprünglichen Schätzwertes“ bei nahezu jeder zweiten Nachmessung vor. Die Einbindung der betroffenen Kreise ermöglicht zugleich einen frühzeitigen Austausch über europäische Legislativmaßnahmen und trägt somit zur Verbesserung der Folgenabschätzung bei.

## 6. Einmaligen Umstellungsaufwand stärker berücksichtigen

### Vorschlag:

Der einmalige Umstellungsaufwand sollte angesichts seiner signifikanten Höhe und seiner Bedeutung denselben Stellenwert erfahren wie der laufende Erfüllungsaufwand. Insbesondere ist es geboten, den einmaligen Umstellungsaufwand mit entlastenden Maßnahmen zu kompensieren.

Es sollte sowohl der Beschluss zu One-in/One-out als auch der Leitfaden zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands entsprechend angepasst werden. Um den einmaligen Umstellungsaufwand ins Verhältnis zu dauerhaft wirkenden Entlastungen zu setzen, bietet es sich an, die einmalig anfallenden Kosten entsprechend der Abschreibung von Investitionsgütern zu behandeln. Als Zeitraum der Abschreibung erscheinen fünf Jahre praxisgerecht.

### Hintergrund:

Der Leitfaden zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands unterscheidet den laufenden Erfüllungsaufwand und den einmaligen Umstellungsaufwand. Der laufende Erfüllungsaufwand umfasst die Kosten, die den Betrieben kontinuierlich durch die Befolgung einer gesetzlichen Anforderung entstehen. Der einmalige Umstellungsaufwand erfasst dagegen die Kosten, die den Betrieben nur ein einziges Mal dadurch entstehen, dass beispielsweise infolge einer gesetzlichen Maßgabe ein technisches Gerät angeschafft, neue Software aufgespielt, Personal geschult oder ein neuer Umweltfilter eingesetzt werden muss.

Der einmalige Umstellungsaufwand wird sowohl im Vorblatt zu dem jeweiligen Gesetzesentwurf als auch im Jahresbericht der Bundesregierung gesondert ausgewiesen, aber fließt nicht in den maßgeblichen Begriff des Erfüllungsaufwands ein. Deshalb bleibt der Umstellungsaufwand bei den Kompensationsbemühungen im Rahmen der One-in/One-out-Regelung ohne sachlichen Grund unberücksichtigt. Die getrennte Betrachtung verfälscht die angestrebte Kompensation.

Der einmalige Umstellungsaufwand ist von großer Relevanz. So verursacht laut Jahresbericht der Bundesregierung von 2016 etwa ein Drittel der Regelungsvorhaben, die die Wirtschaft betreffen, einen einmaligen Umstellungsaufwand. Er beläuft sich für 2015 auf insgesamt 1,8 Milliarden Euro. Darüber hinaus spielt der einmalige Umstellungsaufwand eine große Rolle bei der subjektiv empfundenen Bürokratiebelastung, da die Belastung in unmittelbar zeitlichem Zusammenhang mit Inkrafttreten des Gesetzes entsteht.

## **7. Frühere Einbindung mitberatender Ministerien bei ressortübergreifenden Angelegenheiten/Gesetzesvorhaben**

### **Vorschlag:**

Legislative und administrative Großprojekte erfordern das reibungslose Zusammenwirken sämtlicher thematisch zuständiger Ressorts. Es erscheint zumindest bei Vorhaben besonderer Größenordnungen unverzichtbar, alle betroffenen Ressorts bereits zu einem frühen Zeitpunkt des Gestaltungs- und Erarbeitungsprozesses einzubinden, um erstens frühzeitig Probleme und Inkompatibilitäten aus verschiedenen Rechtsbereichen identifizieren und Lösungsansätze entwickeln zu können und zweitens den gemeinschaftlichen Charakter des Projekts zu fördern.

Das Ressortprinzip sowie die traditionell vertikal ausgerichtete Struktur der Bundesregierung gilt es in diesem Zusammenhang zu überdenken und gegebenenfalls einer Relativierung zu unterziehen. Zielführend wäre etwa bei entsprechenden Großvorhaben eine verstärkte Koordinierungs- und Moderationsfunktion des Bundeskanzleramts. Die inhaltliche Federführung sollte dabei jedoch dem zuständigen Fachressort vorbehalten bleiben.

### **Hintergrund:**

Die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorgesehene Ressortabstimmung erfolgt in der Regel als letzter Schritt vor Veröffentlichung des Referentenentwurfs und der Beteiligung der Zentral- und Gesamtverbände sowie der Fachkreise. Diese Vorgehensweise hat sich mit Blick auf die Ressortabstimmung zumindest bei gewöhnlichen Gesetzgebungsvorhaben eingespielt und bewährt. Bei umfassenden legislativen oder administrativen Projekten, die insbesondere im Bereich des eGovernments strukturelle Veränderungen der Verwaltungspraxis erfordern (z.B. die intendierte Einführung ELENA oder P23R), hat sich jedoch in der Vergangenheit ein gewisser Mangel an ressortübergreifender Abstimmung und Einigkeit gezeigt.

Die Einbindung der Ressorts nach Erarbeitung eines ersten Entwurfs erscheint bereits deshalb zu spät, weil Bedenken oder sonstige Anmerkungen nicht mehr gestaltend, sondern lediglich korrigierend wirken und die Systematik eines Entwurfs aufheben können. Die unzureichende Berücksichtigung der betroffenen Ressorts kann Widersprüche und Inkompatibilitäten mit der geltenden Rechtslage hervorrufen und – wie bei ELENA geschehen – letzten Endes sogar zum Scheitern eines Projektes führen.

## **8. Öffentlichkeitswirksamkeit des Nationalen Normenkontrollrats erhöhen**

### **Vorschlag:**

Die Stellungnahmen des NKR sollten zusammen mit dem Kabinettsentwurf öffentlich zugänglich sein und diskutiert werden können, wie dies z. B. in Großbritannien (Regulatory Policy Board) und auch in der EU (Regulatory Scrutiny Board) der Fall ist. Das NKR-Gesetz sollte entsprechend geändert werden.

Darüber hinaus sollte bei Gesetzentwürfen, die die mittelständische Wirtschaft besonders belasten, die Einbeziehung der betroffenen Kreise durch den NKR zur Erörterung der zu erwartenden Auswirkungen und Kosten des Gesetzes stärker forcieren werden können.

Um die Wahrnehmbarkeit der Stellungnahmen des NKR zu Gesetzgebungsvorhaben zu erhöhen wäre es hilfreich, die Stellungnahme nicht lediglich als abschließende Anlage beizufügen, sondern sie – jedenfalls auszugsweise – als Teil des Vorblatts des Gesetzesentwurfs dem Gesetzestext voranzustellen. Dies würde über den Beitrag des NKR hinaus die Sichtbarkeit und die Berücksichtigung der Folgenabschätzung im parlamentarischen Prozess erhöhen, indem der Ressort einschätzung die Folgenabschätzung des NKR unmittelbar gegenübergestellt wird.

### **Hintergrund:**

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) leistet einen wichtigen Beitrag im Gesetzgebungsverfahren. Er ist als Akteur im Gesetzgebungsverfahren etabliert und anerkannt. Seine Potentiale zur Verbesserung der Rechtsetzung müssen genutzt werden.

Derzeit sind Stellungnahmen des NKR erst öffentlich verfügbar, wenn ein Gesetzentwurf Bundesrat und Bundestag zugeleitet wird. In diesem Zeitpunkt ist der inhaltliche Austausch zwischen Bundesregierung und NKR zur Folgenabschätzung bereits abgeschlossen und eine kritische Diskussion der Schätzungen für den Erfüllungsaufwand und das One-in-/One-out-Verfahren kaum mehr möglich. Dies sollte im Sinne einer öffentlichen Debatte über die Kostentransparenz von Gesetzesvorhaben und in Anlehnung an europäische Vorbilder geändert werden.

## **9. Eckpunktepapiere vor Erarbeitung eines ersten Gesetzesentwurfs veröffentlichen**

### **Vorschlag**

Entsprechend der Praxis der Europäischen Kommission, die im Wege von Roadmaps zu einem sehr frühen Zeitpunkt über Regelungsvorhaben informiert und im weiteren Verlauf durch Mitteilungen die voraussichtlichen, wesentlichen Inhalte ihrer Regelung veröffentlicht, wäre eine frühe Ankündigung von wesentlichen Regelungsabsichten für eine möglichst effektive Einbindung der betroffenen Kreise zielführend. Die bisweilen von verschiedenen Ressorts genutzte Möglichkeit von Eckpunktepapieren, die bereits vor Abschluss oder gar vor Aufnahme der Ressortabstimmung veröffentlicht werden und über die wesentlichen Aspekte und Absichten informieren, sind ein gutes Verfahren zur frühzeitigen Einbindung der interessierten Kreise. Möglicherweise entstehende Bürokratiebelastungen sollten Bestandteil der Eckpunktepapiere sein.

Die Veröffentlichung von Eckpunktepapieren zum Zeitpunkt der ressortinternen Vorbereitung wäre als Grundsatz des Gesetzgebungsverfahrens geeignet, einen wirksamen Fortschritt zur Etablierung eines konstruktiven und formalisierten Verbändedialogs zu erreichen und sollte daher regelmäßig genutzt werden.

Dem Verbändedialog sollten ebenso wie Konsultationen einheitliche Adressverteiler zugrunde gelegt werden. Zumindest sollten Konsultationen zu Referentenentwürfen im Sinne eines transparenten Prozesses auf eine spezielle Webseite des jeweiligen Ministeriums eingestellt werden. Die EU-Kommission sowie die BaFin verfahren bereits nach diesem Muster.

### **Hintergrund**

Ressorts treten im Rahmen ihrer Gesetzesvorbereitung teilweise erst nach der Ressortabstimmung und nach Veröffentlichung eines Referentenentwurfs mit den jeweils betroffenen Fachkreisen und Verbänden in Kontakt. Zu diesem Zeitpunkt sind nicht nur die wesentlichen Regelungsabsichten im Entwurf verankert, sondern insbesondere zahlreiche dieser Regelungsziele flankierenden Einzel- und Detailvorschriften normiert. Selbst umfassende und inhaltlich fundierte Stellungnahmen, insbesondere Einwände und Bedenken entfalten in diesem Stadium der Gesetzesvorbereitung – wenn überhaupt – nur noch eine korrigierende Wirkung.

Dem von der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorgesehenen Ziel einer Einbindung von Fachkreisen und Verbänden, insbesondere der Verbände der mittelständischen Wirtschaft, wird mit der derzeitigen Praxis oft nicht Rechnung getragen.

Ein koordiniertes Vorgehen bei der Einbindung von Verbänden ist derzeit nicht gegeben. So mangelt es beispielsweise an einheitlichen E-Mail-Verteilern für Konsultationen der Bundesministerien. Häufig bestehen solche einheitlichen Adressverteiler nicht einmal innerhalb eines Bundesministeriums, so dass Verbände je nach agierendem Fachreferat eingebunden werden oder nicht.

## 10. IT-Planungsrat stärken

### Vorschlag:

Um die Möglichkeiten der Digitalisierung auszuschöpfen, ist ein funktionsfähiges eGovernment und nicht zuletzt eine einheitliche IT-Infrastruktur unerlässlich. Die elektronische Kommunikation mit Bundesbehörden darf keine anderen IT-Standards erfordern als die Kommunikation mit Behörden der Kommune oder auch die gängige Kommunikation der Unternehmen untereinander. Hier ist Deutschland nach wie vor ein Flickenteppich, der schnellstmöglich bereinigt werden sollte.

Voraussetzung für bundeseinheitliche Lösungen ist die Einrichtung zentraler Gremien, die föderal besetzt sein können und die die Planung, Koordinierung und Umsetzung verantworten. Hierbei sollte – soweit sinnvoll – auf bestehende Strukturen aufgebaut werden. Dies gilt insbesondere für den IT-Planungsrat. Erforderlich ist, dass dieser zur Wahrnehmung seiner erweiterten Aufgaben mit entsprechenden regulativen, personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet wird.

### Hintergrund

Die Digitalisierung bietet zahlreiche Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz. Dies gilt nicht nur für betriebliche Prozesse, sondern auch für die Erfüllung gesetzlicher Pflichten; insbesondere für Informations- und Meldepflichten gegenüber Behörden. Diese Chancen muss der Gesetzgeber durch Vorhaltung einer technischen Infrastruktur ermöglichen. Erste Schritte wurden bereits unternommen:

### Beispiele:

- Der Übergang von Schriftformerfordernissen zur elektronischen Signatur oder zur einfachen Textform (E-Mail)
- Einführung der e-Rechnung
- Einführung von Schnittstellen zur Übertragung von Lohn- und Arbeitnehmerdaten

Weiterführende Informationen: [www.arbeitsgemeinschaft-mittelstand.de](http://www.arbeitsgemeinschaft-mittelstand.de)  
Ansprechpartner bei den Verbänden:

**Bundesverband der Freien Berufe e.V. (BFB)**

Petra Kleining  
Reinhardtstr. 34  
10117 Berlin  
Tel.: 030/28 44 44 39  
Fax: 030/28 44 44 78  
Internet: [www.freie-berufe.de](http://www.freie-berufe.de)

**Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen (BGA)**

André Schwarz  
Am Weidendamm 1A  
10117 Berlin  
Tel.: 030/5 90 09 95 21  
Internet: [www.bga.de](http://www.bga.de)

**Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)**

Melanie Schmergal  
Schellingstraße 4  
10785 Berlin  
Tel.: 030/20 21 13 20  
Internet: [www.bvr.de](http://www.bvr.de)

**Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA Bundesverband)**

Christopher Lück  
Am Weidendamm 1A  
10117 Berlin  
Tel.: 030/72 62 52 32  
Internet: [www.dehoga.de](http://www.dehoga.de)

**Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)**

Thomas Renner  
Breite Straße 29  
10178 Berlin  
Tel.: 030/20 30 81 607  
Internet: [www.dihk.de](http://www.dihk.de)

**Deutscher Raiffeisenverband e. V. (DRV)**

Monika Windbergs  
Pariser Platz 3  
10117 Berlin  
Tel.: 030/85 62 14 430  
Internet: [www.raiffeisen.de](http://www.raiffeisen.de)

**Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV)**

Stefan Marotzke  
Charlottenstraße 47  
10117 Berlin  
Tel.: 030/20 22 51 15  
Internet: [www.dsgv.de](http://www.dsgv.de)

**Handelsverband Deutschland – Der Einzelhandel (HDE)**

Kai Falk  
Am Weidendamm 1A  
10117 Berlin  
Tel.: 030/72 62 50 60  
Internet: [www.hde.de](http://www.hde.de)

**Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)**

Beate Preuschoff  
Mohrenstraße 20/21  
10117 Berlin  
Tel.: 030/2 06 19 363  
Internet: [www.zdh.de](http://www.zdh.de)

**DER MITTELSTANDSVERBUND – ZGV**

Dr. Marc Zgaga  
Am Weidendamm 1A  
10117 Berlin  
Tel.: 030/59 00 99 618  
Internet: [www.mittelstandsverbund.de](http://www.mittelstandsverbund.de)