

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Roman Müller-Böhm, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/16553 –**

Bürokratiekosten und Gesetzesmenge

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat in der 19. Legislaturperiode bereits mehrere Gesetzentwürfe in den Deutschen Bundestag eingebracht, welche von diesem daraufhin auch verabschiedet wurden. Ebenso erlässt oder ändert die Bundesregierung regelmäßig Verordnungen in ihrer Funktion als Verordnungsgeber. Damit verändert sich auch für den Rechtsanwender – Bürgerinnen und Bürger – die Anzahl einzuhaltender Rechtsvorschriften regelmäßig. Mit Gesetzen gehen regelmäßig auch Bürokratiebelastungen einher, die nach Auffassung der Fragesteller für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zu einer nicht wertschöpfenden Mehrbelastung führen. Eine Abschätzung dazu nimmt die Bundesregierung bei ihren Gesetzentwürfen in der Erfüllungsaufwandsermittlung vor. Die Bundesregierung hat sich zum erklärten Ziel gesetzt, Bürokratiebelastungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in Deutschland systematisch zu reduzieren (www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/normenkontrollrat-1684028). Fraglich ist aus Sicht der Fragesteller, wie sich die Anzahl der Gesetze, Rechtsverordnungen und Einzelvorschriften sowie die Bürokratiebelastungen in der 19. Legislaturperiode verändert haben und ob die Bürokratiebelastungen systematisch reduziert wurden. Ferner ist fraglich, ob Reduzierungen der Bürokratiebelastung zulasten umweltpolitischer Vorgaben erfolgt sind und Erhöhungen der Bürokratiebelastung auf unnötigen Formalvorschriften beruhen.

1. Was hat die Bundesregierung getan, um ihrem erklärten Ziel, Bürokratiebelastungen für Bürgerinnen und Bürger in Deutschland systematisch zu reduzieren, zu entsprechen?
 - a) In welchen Bereichen bestehen nach Einschätzung der Bundesregierung die größten Bürokratiebelastungen für Bürgerinnen und Bürger?
 - b) Wurden speziell diese Bereiche betreffende Maßnahmen getroffen, um die bürokratischen und finanziellen Belastungen zu reduzieren?
 - c) Was hat die Bundesregierung getan, um die bürokratische und finanzielle Belastung von Bürgerinnen und Bürgern durch die Einhaltung von Bundesgesetzen zu reduzieren?

- d) Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Nettoentlastungen von Bürgerinnen und Bürgern insgesamt ein?
2. Was hat die Bundesregierung neben dem Dritten Bürokratieentlastungsgesetz (BEG III) getan, um ihrem erklärten Ziel, Bürokratiebelastungen für Unternehmen in Deutschland systematisch zu reduzieren, zu entsprechen?
 - a) In welchen Bereichen bestehen nach Einschätzung der Bundesregierung die größten Bürokratiebelastungen für Unternehmen?
 - b) Wurden speziell diese Bereiche betreffende Maßnahmen getroffen, um die bürokratischen und finanziellen Belastungen zu reduzieren?
 - c) Was hat die Bundesregierung getan, um die bürokratische und finanzielle Belastung von Unternehmen durch die Einhaltung von Bundesgesetzen zu reduzieren?
 - d) Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Nettoentlastungen von Unternehmen insgesamt ein?
 3. Was hat die Bundesregierung getan, um die finanzielle und bürokratische Belastung der Verwaltung zu reduzieren?
 - a) In welchen Bereichen besteht nach Einschätzung der Bundesregierung die größte Belastung für die Verwaltung?
 - b) Wurden speziell diese Bereiche betreffende Maßnahmen getroffen, um die bürokratischen und finanziellen Belastungen zu reduzieren?
 - c) Was hat die Bundesregierung getan, um Bürokratiebelastungen, die verwaltungsinterne Vorgänge betreffen, zu reduzieren?
 - d) Was hat die Bundesregierung getan, um Bürokratiebelastungen, die den Verwaltungsvollzug betreffen, zu reduzieren?
 - e) Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Nettoentlastungen der Verwaltung insgesamt ein?

Die Fragen 1 bis 3 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Seit 2012 wird der laufende Erfüllungsaufwand sowie der Umstellungsaufwand durch die Bundesregierung beschlossener Rechtsetzungsvorhaben nach Adressaten (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft, Verwaltung) getrennt ermittelt und statistisch beim Statistischen Bundesamt (StBA) erfasst. Von 2006 bis 2011 wurden lediglich die Bürokratiekosten erfasst. Bürokratiekosten sind die Kosten, die den Adressaten durch die Erfüllung von Informationspflichten entstehen. Zwischen 2006 und 2011 hat es eine Bestandsmessung der laufenden Bürokratiekosten für die Wirtschaft gegeben, nicht jedoch für den Erfüllungsaufwand. Für den Erfüllungsaufwand werden lediglich die Änderungen ermittelt. Er wird ressortspezifisch ausgewiesen und statistisch erfasst. Eine Zuweisung zu einzelnen Rechts- oder Wirtschaftsbereichen findet dabei nicht statt. Über die Plattform WebSKM des StBA sind sämtliche Daten öffentlich zugänglich (www.destatis.de/webskm).

Um den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung zu reduzieren, beschließt die Bundesregierung regelmäßig Arbeitsprogramme, zuletzt das Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018. Dieses enthält über 50 Einzelmaßnahmen und speiste sich unter anderem aus den Ergebnissen der Lebenslagenbefragung des StBA (Veröffentlicht unter www.amtlich-einfach.de). Darüber hinaus untersucht das StBA regelmäßig im Auftrag der Bundesregierung in Projekten, wie Belastungen in einzelnen Regelungsbereichen abgebaut werden können. Zu den zuletzt abgeschlossenen Projekten zählen beispielsweise „Digitale Abwicklung von Immobilienkaufverträgen“ und „Meldefristen umsatzsteuerpflichtiger Unternehmen“.

Die Berichte sind ebenfalls veröffentlicht. Laufende Projekte behandeln unter anderem die Themen Gewerbesteuer, Entlastungen für Landwirte und Vereinfachungen für Arbeitgeber, die Arbeitnehmer kurzfristig beschäftigen.

Der Erfüllungsaufwand wird bei der Erstellung der Referentenentwürfe ex ante geschätzt. Legt man diese ex-ante-Schätzungen zugrunde, hat sich der laufende Erfüllungsaufwand seit Beginn der 19. Legislaturperiode wie folgt entwickelt:

Bürgerinnen und Bürger:

Sachkosten: rd. -135,8 Mio. Euro

Zeitaufwand: rd. -24,4 Mio. Stunden

Wirtschaft:

rd. -1,3 Mrd. Euro

Verwaltung:

rd. +1 Mrd. Euro

Die Berechnungen für das Jahr 2019 beruhen auf vorläufigen Daten des StBA.

Besonders entlastend für Bürgerinnen und Bürger wirkte sich die Einführung einer Internetplattform zur Beantragung von Elterngeld aus: Sie reduziert den zeitlichen Aufwand um 75 Minuten pro Antrag, insgesamt um 1,2 Millionen Stunden.

Für die Wirtschaft wirkte sich insbesondere das Dritte Gesetz zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie (BEG III) positiv aus. Der laufende Erfüllungsaufwand reduzierte sich um rund 1,1 Mrd. Euro.

Die Verwaltung wurde durch die Unterschwellenvergabeordnung um 183 Mio. Euro jährlich entlastet.

Insbesondere zur Entlastung der Verwaltung haben die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 5. Dezember 2019 beschlossen, ein Maßnahmenpaket zu erarbeiten, das dazu beitragen soll, Hindernisse für einen schlanken, bürgerorientierten Vollzug des Bundesrechts auszuräumen und die Praxisorientierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Gesetzgebung zu stärken.

4. Wie passt das „one in, one out“-Prinzip der Bundesregierung, bei welchem Belastungen in gleicher Höhe abgebaut werden sollen, wie sie durch neue Regelungsvorhaben entstehen, mit dem Ziel der Bundesregierung zusammen, Bürokratiebelastungen systematisch zu reduzieren?

Das „One in, one out“-Konzept der Bundesregierung gibt vor, dass jedes Bundesministerium in gleichem Maße, in dem es durch neue Regelungen Belastungen für die Wirtschaft aufbaut, an anderer Stelle Belastungen abbauen soll. Es handelt sich dabei um eine Mindestvorgabe. Seit seiner Einführung zum 1. Januar 2015 hat sich das „One in, one out“-Prinzip als wirksames Instrumentarium zur Reduktion von Erfüllungsaufwand erwiesen: Neuen Belastungen von rund 1,2 Mrd. Euro stehen Entlastungen von rund 4,4 Mrd. Euro gegenüber. Dadurch ergibt sich eine Gesamtentlastung von ca. 3,2 Mrd. Euro. Tatsächlich hat die Bundesregierung damit in den vergangenen fünf Jahren mehr als ein „One in, three out“ erzielt.

5. Wie passt das von der Bundesregierung erklärte Ziel, Bürokratiebelastungen systematisch zu reduzieren mit dem vom Nationalen Normenkontrollrat bilanzierten gesamten bürokratischen Mehraufwand von 831 Mio. Euro für den Zeitraum von Juli 2018 bis Juli 2019 zusammen?

Die Bundesregierung bilanziert den Umstellungsaufwand und den laufenden Erfüllungsaufwand pro Kalenderjahr. Im Berichtsjahr 2018 ist der laufende Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger um 700.000 Stunden und 25 Mio. Euro Sachaufwand zurückgegangen, der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft um 405 Mio. Euro. Der laufende Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist im gleichen Zeitraum um 122 Mio. Euro gestiegen. Über die Entwicklung des Erfüllungsaufwands im Jahr 2019 wird die Bundesregierung in ihrem nächsten Jahresbericht berichten.

6. Wie erklärt die Bundesregierung, dass 192 Mio. Euro der 205 Mio. Euro, die an bürokratischem Aufwand in der 19. Legislaturperiode reduziert wurden (www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1638896/100d34950150332b04201f46b3fe9693/2019-0619-bericht-buerokratieabbau-data.pdf?download=1; Seite 13), im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) reduziert wurden?
 - a) Ging mit dieser Reduzierung eine Senkung umweltrechtlicher Standards einher?
 - b) Ging diese Reduzierung zulasten der Umweltbilanz Deutschlands?

Die in der Frage genannten Zahlenangaben der Bundesregierung beziehen sich auf den Zeitraum 14. März 2018 bis 31. Dezember 2018 (zur näheren Erläuterung s. Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2018, S. 11).

Der in der Gesamtbilanz für „One in, one out“ ausgewiesene Saldo von 192 Mio. Euro für das BMU beruht auf Entlastungen, die durch die

- Verordnung zur Einführung der Verordnung über mittelgroße Feuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen sowie zur Änderung der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (rund 84 Mio. Euro) sowie die
- Verordnung zur weiteren Modernisierung des Strahlenschutzrechts (rund 108 Mio. Euro) realisiert wurden.

Zu den Einsparungen bei der Verordnung zur Einführung der Verordnung über mittelgroße Feuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen sowie zur Änderung der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen wird auf Bundestagsdrucksache 19/8459, Abschnitt E 2, des Deutschen Bundestages vom 18. März 2019 verwiesen. Unmittelbare Folge des geforderten Einbaus von SCR-Anlagen zur Reduktion von Stickstoffoxiden ist eine Reduzierung des notwendigen Kraftstoffeinsatzes, der Wirkungsgrad der Anlage wird gesteigert. Damit kann die Anlage mit weniger Kraftstoff bei gleicher Leistung fahren und zugleich den Grenzwert einhalten; die Umwelt wird entlastet.

Die Reduzierung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft im Zusammenhang mit der Verordnung zur weiteren Modernisierung des Strahlenschutzrechts beruht auf der ersatzlosen Streichung der Pflicht, bei Röntgenuntersuchungen Röntgenpässe bereitzuhalten, der untersuchten Person anzubieten und ggf. die vorgenommene Untersuchung in den Röntgenpass einzutragen.

Eine Senkung von umweltrechtlichen Standards war mit diesen Änderungen nicht verbunden, die Regelungen gingen nicht zulasten der Umweltbilanz Deutschlands.

Das BMU war auch in der Vergangenheit ein Ressort, welches einen erheblichen Beitrag zur Reduzierung des bei der „One in, one out“-Regel erfassten Erfüllungsaufwandes erbracht hat. So wurden – wie dem zitierten Jahresbericht an dieser Stelle entnommen werden kann – auch für die 18. Legislaturperiode mit einer Gesamtentlastung im Saldo von rund 1,9 Mrd. Euro rund 600 Mio. Euro für das BMU bilanziert.

7. Wie erklärt die Bundesregierung, dass 49,8 Mio. Euro der 76,2 Mio. Euro, um die der bürokratische Aufwand für die Wirtschaft in der 19. Legislatur erhöht wurde (www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1638896/100d34950150332b04201f46b3fe9693/2019-0619-bericht-buerokratieabbau-data.pdf?download=1; Seite 13), im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) entstanden sind?

Die in der Frage genannten Zahlenangaben der Bundesregierung beziehen sich auf den Zeitraum 14. März 2018 bis 31. Dezember 2018. Der Aufwuchs an laufendem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in der zuletzt veröffentlichten „One in, one out“-Bilanz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) in der 19. Legislaturperiode (damit wird auf den Zeitraum vom 14. März 2018 bis 31. Dezember 2018 Bezug genommen) resultiert im Wesentlichen aus der Vierten Verordnung zur Änderung der Makler- und Bauträgerverordnung mit einem „In“ in Höhe von 48,6 Mio. Euro. Die Änderungen der Verordnung betreffen insbesondere die Einzelheiten der Weiterbildungspflicht, die bereits in der 18. Legislaturperiode im parlamentarischen Verfahren in das Gesetz zur Einführung einer Berufszulassungsregelung für gewerbliche Immobilienmakler und Wohnimmobilienverwalter eingefügt wurde (Bundestagsdrucksache 18/12831).

8. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Zahl der derzeit gültigen Gesetze, Rechtsverordnungen und Einzelvorschriften auf Bundesebene?

Das geltende Bundesrecht umfasste zum Stichtag 21. Januar 2020 insgesamt 1.715 Gesetze mit 48.365 Einzelnormen und 2.724 Rechtsverordnungen mit 40.430 Einzelnormen. Nicht erfasst sind Vorschriften des Völkerrechts.

9. Wie viele neue Bundesgesetze und Rechtsverordnungen, welche in der 19. Legislaturperiode verabschiedet bzw. in Kraft gesetzt wurden, gehen auf Initiativen der Bundesregierung zurück?
 - a) Wie viele dieser Gesetzesinitiativen waren Stammgesetze?
 - b) Wie viele dieser Gesetzesinitiativen waren Änderungsgesetze?

Auf Bundesebene wurden in der 19. Legislaturperiode bisher insgesamt 212 Gesetze und 559 Rechtsverordnungen verabschiedet. Diese Zahlen beinhalten auch die völkerrechtlichen Gesetze und Rechtsverordnungen aus dem Bundesgesetzblatt Teil II. Von den insgesamt 212 Gesetzen waren 62 Gesetze Stammgesetze und 150 Änderungsgesetze. Von den insgesamt 559 Rechtsverordnungen waren 239 Rechtsverordnungen Stammverordnungen und 320 Änderungsverordnungen.

- c) Wie hoch wird nach Schätzung der Bundesregierung der finanzielle und bürokratische Aufwand für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und die Verwaltung, um den neuen Gesetzen und Rechtsverordnungen zu entsprechen?

Hinsichtlich der Frage 9c wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 verwiesen.

10. Welche Rechtsakte der Europäischen Union wirken sich nach Kenntnis der Bundesregierung finanziell und bürokratisch belastend auf Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland, in der Bundesrepublik Deutschland ansässige Unternehmen und die Verwaltung des Bundes aus?
- a) Welche Bereiche sind besonders betroffen?

In der 19. Legislaturperiode belasteten insgesamt 32 Regelungsvorhaben, die der Umsetzung von EU-Richtlinien dienten, den laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, während sich insgesamt sechs Regelungsvorhaben entlastend auswirkten. Belastend wirkten sich insbesondere aus:

- Zweite Verordnung zur Änderung der Finanzanlagenvermittlungsverordnung (60,7 Mio. Euro)
- Gesetz zur Einführung einer Pflicht zur Mitteilung grenzüberschreitender Steuergestaltungen (32,2 Mio. Euro)
- Sechstes Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes (21,0 Mio. Euro)

Entlastend waren:

- Verordnung zur Anrechnung von Upstream-Emissionsminderungen auf die Treibhausgasquote (-346,8 Mio. Euro)
- Achtunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (-37,3 Mio. Euro)
- Gesetz zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des Europäischen Emissionshandels (-8,8 Mio. Euro)

Schätzungen zur Höhe der Belastungen oder Entlastungen für Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung aus der Umsetzung von EU-Richtlinien liegen der Bundesregierung nicht vor und wären nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand ermittelbar, da diese nicht Teil des „One in, one out“-Mechanismus sind. Auch über die Höhe von Be- und Entlastungen, die aus EU-Verordnungen resultieren, hat die Bundesregierung keine Kenntnis.

- b) Was tut die Bundesregierung, um eine finanzielle und bürokratische Belastung durch Rechtsakte der Europäischen Union zu reduzieren?

Für die Bundesregierung ist der ambitionierte Abbau von Bürokratie für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen sowie die Verwaltung ein wichtiges Anliegen. Daher gehören die Bessere Rechtsetzung und der Bürokratieabbau seit vielen Jahren zu den Prioritäten der Bundesregierung auf europäischer Ebene.

Die Bundesregierung setzt sich gemäß Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode für die Einführung einer „One in, one out“-Regel auf europäischer Ebene ein. Wir begrüßen, dass die neue EU-Kommission angekündigt hat, die „One in, one out“-Regel einzuführen. Eine vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie beauftragte Machbarkeitsstudie des Centre of European Policy Studies (CEPS) belegt, dass durch die

Einführung von „One in, one out“ Bürokratie auf europäischer Ebene abgebaut werden kann und beschreibt Maßnahmen zur Implementierung der Regel.

Aus Sicht der Bundesregierung ist es wichtig, dass die Instrumente und Institutionen der Besseren Rechtsetzung auf EU-Ebene weiter gestärkt werden. Im Sinne einer evidenzbasierten Politik ist es wichtig, dass alle Legislativvorschläge der EU-Kommission von soliden Folgenabschätzungen begleitet werden, dies ist noch nicht immer der Fall.

Außerdem setzt sich die Bundesregierung für eine Stärkung der europäischen Regulierungsaufsicht, dem Regulatory Scrutiny Board, ein.

Des Weiteren prüft die Bundesregierung seit dem Beschluss der EU-Staatssekretäre im Jahr 2007 die Bürokratiebelastung von Legislativvorschlägen der EU-Kommission im sogenannten EU-ex-ante-Verfahren. Seit 2016 erfolgt dies in einem möglichst frühen Stadium bei der Erarbeitung der Stellungnahme der Bundesregierung zum jährlichen Arbeitsprogramm der EU-Kommission.

Nach dem Prinzip „Vorfahrt für KMU“ setzt sich die Bundesregierung auch auf europäischer Ebene für eine mittelstandsfreundliche Gestaltung aller Bereiche der Unternehmensgesetzgebung ein. Deshalb hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Anfang 2011 in Umsetzung des damaligen Koalitionsvertrages den Mittelstandsmonitor für EU-Vorhaben eingerichtet. Mit dem Mittelstandsmonitor für EU-Vorhaben werden die Mitsprachemöglichkeiten des Mittelstands bei wichtigen EU-Vorhaben gestärkt. Kleine und mittlere Unternehmen können sich mit dem Mittelstandsmonitor frühzeitig über relevante Vorhaben der Europäischen Union informieren und ihre Interessen somit besser in laufende Konsultationsverfahren einbringen.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung das Verhältnis von neuen und abgeschafften Regeln vor dem Hintergrund des eigenen Ziels, Bürokratiebelastungen systematisch zu reduzieren?

Der Bundesregierung liegen keine Zahlen zum Verhältnis von neuen und abgeschafften Regelungen vor. Entscheidend ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht die Quantität von Regelungsvorhaben oder Einzelvorgaben, sondern die Höhe der damit verbundenen bürokratischen Belastungen.

12. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung der gesamte jährliche Erfüllungsaufwand der Gesetze auf Bundesebene für
 - a) die Wirtschaft,
 - b) die Verwaltung,
 - c) die Bürgerinnen und Bürger?

Der Bundesregierung liegen keine Daten zum gesamten jährlichen Erfüllungsaufwand durch Gesetze auf Bundesebene vor. Es hat zu keinem Zeitpunkt eine Bestandsaufnahme der Gesamtbelastung gegeben.

13. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung der gesamte einmalige Erfüllungsaufwand der Gesetze auf Bundesebene, die in der 19. Legislaturperiode verabschiedet bzw. in Kraft gesetzt wurden, für
- die Wirtschaft,
 - die Verwaltung,
 - die Bürgerinnen und Bürger?

Der einmalige Erfüllungsaufwand (Umstellungsaufwand) für alle Gesetze auf Bundesebene, die in der 19. Legislaturperiode verabschiedet bzw. in Kraft gesetzt wurden, beläuft sich

- für die Wirtschaft auf rd. 2 Mrd. Euro
- für die Verwaltung auf rd. 2,2 Mrd. Euro
- für Bürgerinnen und Bürger auf rd. 26,9 Mio. Euro Sachkosten sowie rd. 18,2 Mio. Stunden.

14. Welche Bestrebungen und Pläne verfolgt die Bundesregierung, um auf europäischer Ebene Bürokratiebelastungen für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen sowie die Verwaltung systematisch zu reduzieren?

Auf die Antwort zu Frage 10b wird verwiesen.