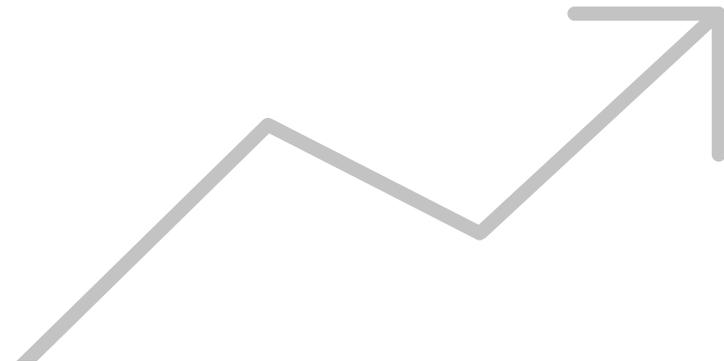


Bessere Rechtsetzung braucht Datengrundlagen

Beitrag des Statistischen Bundesamtes

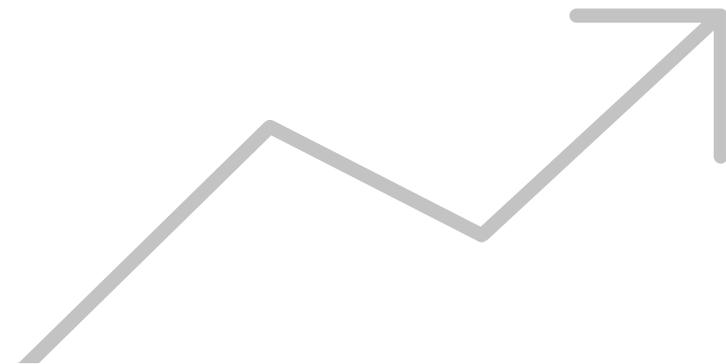
Brownbag-Seminarreihe zur Besseren Rechtsetzung
Netzwerk Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau
24. Mai 2023

Susanne Hillen



Überblick

- » Einstieg: Warum braucht bessere Rechtsetzung Datengrundlagen?
- » Grundlagen: Standardkosten-Modell, Methoden und Instrumente, Rahmenbedingungen
- » Bessere Rechtsetzung hinsichtlich des Aufwands der Normadressaten
 - » Ex-ante-Schätzung
 - » Dokumentation und Bilanzierung
 - » Messungen des Erfüllungsaufwands, Prozessbetrachtungen
- » Erweiterung der Datenbasis
 - » Qualitative Merkmale
 - » Evaluierungen
- » Zusammenfassung und Diskussion



Warum braucht bessere Rechtsetzung Datengrundlagen?

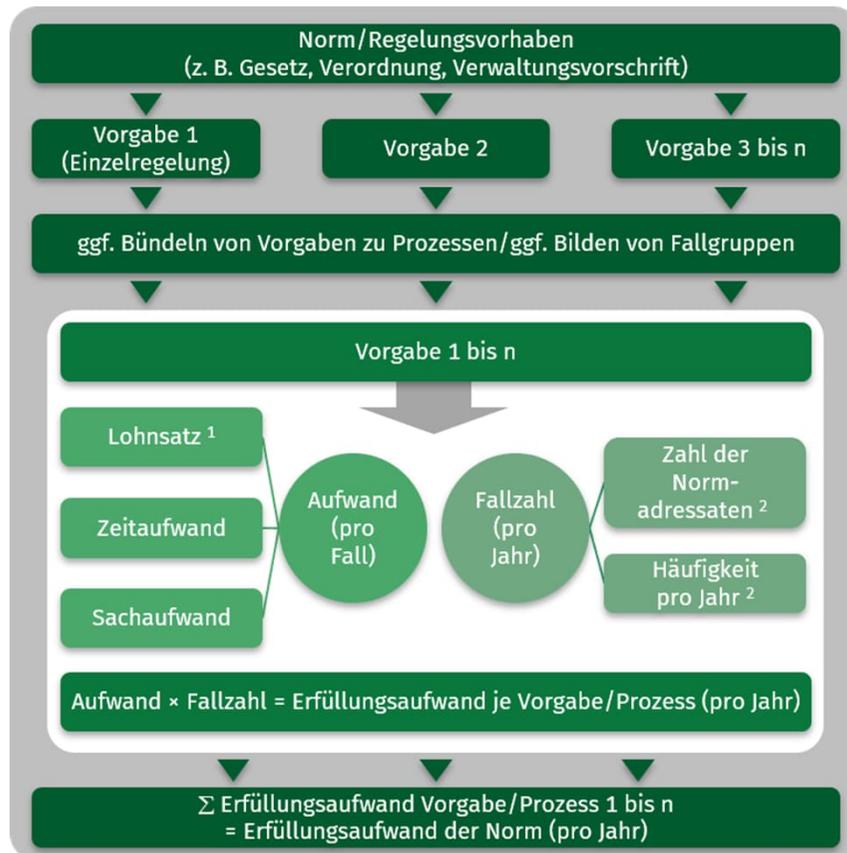
Evidenzbasierte Politik:

- » Basiert auf objektiven Daten
- » Ziele politischer Maßnahmen sind messbar und ihre Erreichung überprüfbar

Spiegelt sich im Startpunkt von besserer Rechtsetzung im Hinblick auf den Aufwand der Adressaten rechtlicher Normen: „Programm für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ der Bundesregierung (2006), v. a.

- » Systematische Erhebung bürokratischer Aufwände anhand des Standardkosten-Modells
- » Reduzierung dieser Aufwände um 25 %

Grundlage: Standardkosten-Modell



- » Annahme eines Standardprozesses
 - » Ermittlung durchschnittlicher Zeitaufwände und Sachkosten je Fall
- » Fallzahl zur Berechnung des Aufwands pro Jahr
- » Zunächst angewendet auf Bürokratiekosten der Wirtschaft aus Informationspflichten („Papierkram“)
- » Methodische Weiterentwicklung: Erfüllungsaufwand – der gesamte Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung bundesrechtlicher Vorschriften entstehen
 - » Alle Normadressaten
 - » Jährlich und einmalig

1 Lohnsatz entfällt bei Bürgerinnen und Bürgern
2 soweit zur Ermittlung der Fallzahl erforderlich

Methoden und Instrumente

- » Befragungen
 - » Persönlich, telefonisch, schriftlich (Papier, online)
 - » Erhebung bei Betroffenen und/oder Expertinnen und Experten
 - » Standard-Fragenprogramm und spezifische Fragestellungen
- » Beobachtungen, Stoppuhr-Messungen
- » Schätzung anhand plausibler und transparenter Annahmen
- » Ermittlung eines durchschnittlichen Aufwands pro Fall, Hochrechnung auf den Aufwand pro Jahr:
 - » Fallzahlrecherchen und -modelle
 - » Verwendung durchschnittlicher Lohnsätze aus Daten der amtlichen Verdienststatistiken

Statistisches Bundesamt
destatis
WISSEN. NETZEN.

2a Zeitaufwand Wirtschaft
Ist-Stand - Arbeitsschritte

2a-01 Wer bearbeitet die gesetzliche Vorgabe?
Personal für Einzelverfahrensbearbeitung (z. B. Lehrbetrieber) wird als betriebs eigenes Personal berücksichtigt.

Ausschließlich betriebseigenes Personal
 Teils betriebs eigenes Personal, teils externes Personal
 Ausschließlich externes Personal
 weiter mit Modul de Sachstellen
 Keine Angabe

2a-02 Welches der drei im Folgenden genannten Qualifikationsniveaus (QN) ist zutreffend für die Person, die überwiegend die gesetzliche Vorgabe bearbeitet?

Qualifikationsniveau 1: Beschäftigte mit ausführenden Tätigkeiten sowie Beschäftigte ohne abgeschlossene berufliche Ausbildung
 Qualifikationsniveau 2: Beschäftigte mit qualifizierten Tätigkeiten, die nach Anweisung erledigt werden
 Qualifikationsniveau 3: Geschäftsleitung bzw. Beschäftigte mit Führungsaufgaben/Entscheidungsbefugnis sowie Beschäftigte mit eigenständiger Leistung in verantwortlicher Tätigkeit

2a-03 Bearbeiten mehrere Beschäftigte mit unterschiedlichen Qualifikationsniveaus die gesetzliche Vorgabe?

Ja
 Nein

2a-04 Wie viel Zeit benötigen Sie insgesamt für die Bearbeitung der gesetzlichen Vorgabe?
Std.: Min. k. A.

2a-05 Welche Arbeitsschritte fallen bei der Bearbeitung der gesetzlichen Vorgabe an?
Bitte nennen Sie zu den Arbeitsschritten die entsprechende Bearbeitungszeit. Falls mehrere Beschäftigte Arbeitsschritte aus Qualifikationsniveau:

Arbeitsschritte
1. Std.: Min. QN
2. Std.: Min. QN
3. Std.: Min. QN

» weiter auf Seite 2

Seite 1 von 2

Unsere Rahmenbedingungen

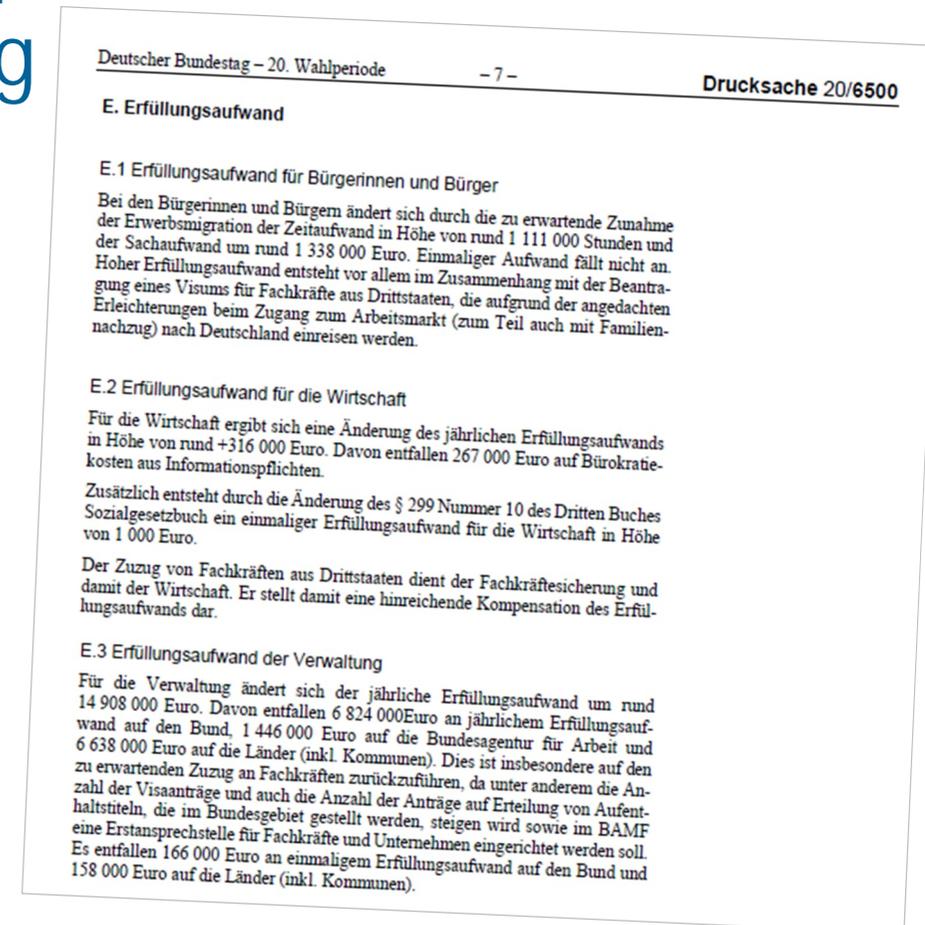
- » Auftraggeber ist die Bundesregierung
 - » Anpassungen/Weiterentwicklungen der Methodik abhängig von verschiedenen Akteuren (v. a. Nationaler NKR, Staatssekretärsausschuss)
 - » Veröffentlichung von Daten nach Abstimmung mit federführenden Ressorts
- » Menge zu berücksichtigender Regelungen beeinflusst die Ausgestaltung von Erhebungen (z. B. Stichproben)
- » Ressourcen, zeitlicher Rahmen und z. T. Vorgaben zur Geheimhaltung beeinflussen Vorgehen und Ergebnisse von Messungen und Schätzungen

Bessere Rechtsetzung hinsichtlich des Aufwands der Normadressaten



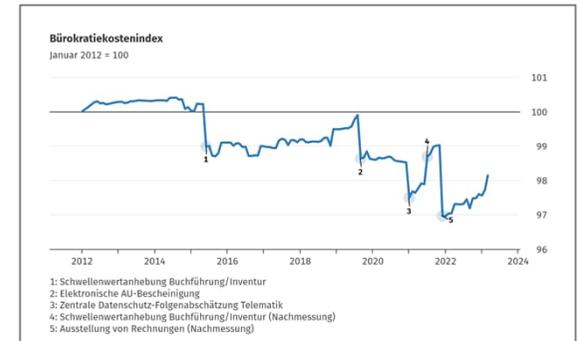
Ex-ante-Schätzung im Rahmen der Gesetzesfolgenbetrachtung

- » Darstellung der voraussichtlichen Gesetzesfolgen im Vorblatt von Gesetzesvorlagen nach GGO (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) umfasst u. a.:
 - » Auswirkungen auf öffentliche Haushalte
 - » weitere Kosten/Auswirkungen (z. B. Preisniveau)
 - » Erfüllungsaufwand aller Normadressaten
 - Schätzung anhand von Recherchen und Annahmen
 - Jährlicher und einmaliger Aufwand
 - Bsp.: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung



Dokumentation und Bilanzierung

- » Ex-ante-Werte und spätere Messergebnisse werden in Datenbanken und Bilanzierungssystemen veröffentlicht
- » Schafft Transparenz über aktuellen Stand und Entwicklung
- » Ist Grundlage für die Information von Politik und Öffentlichkeit
- » Beispiele:
 - » Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands (ondea.de)
 - » Bürokratiekostenindex (BKI) der Wirtschaft
 - » Bürokratiebremse der Wirtschaft („One in, one out“)
 - » Jahresbericht der Bundesregierung



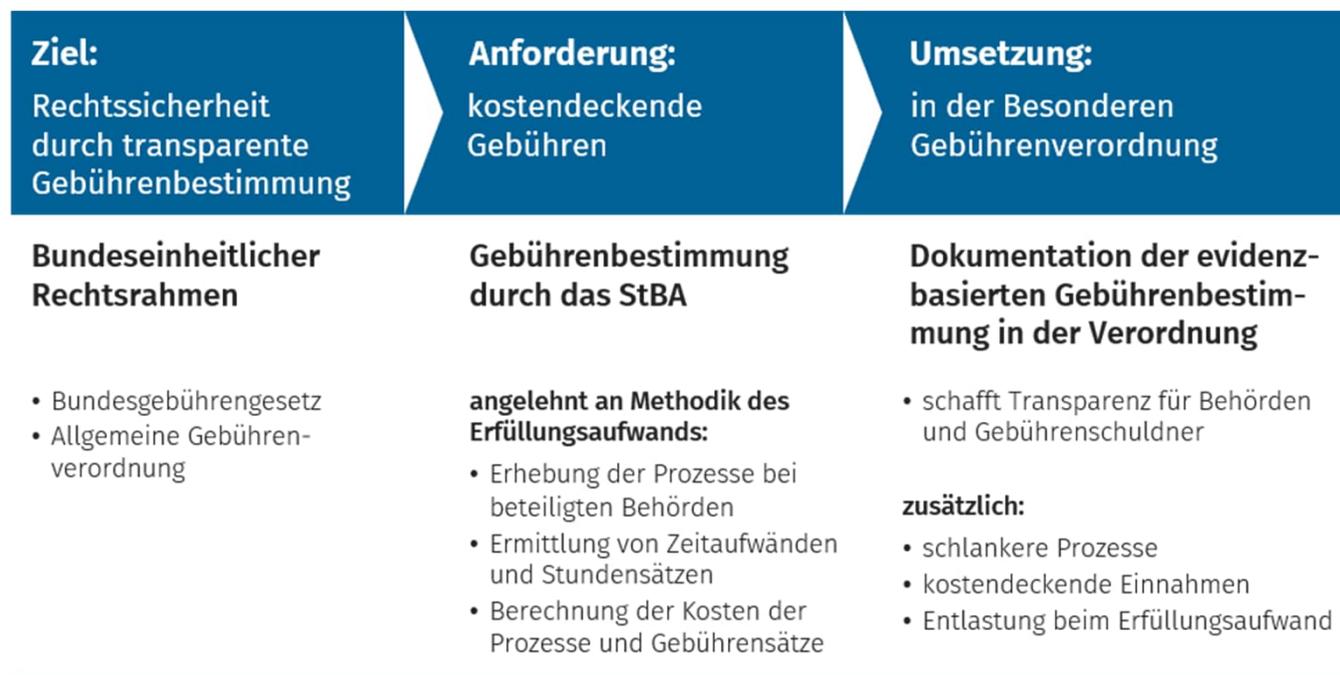
Messungen des Erfüllungsaufwands

Nachmessung wesentlicher Regelungen frühestens 2 Jahre nach Inkrafttreten

- » Bsp. Belegausgabepflicht („Bonpflicht“):
Seit 2020 müssen alle Unternehmer mit einem elektronischen Kassensystem ihren Kundinnen und Kunden beim Kauf von Waren oder Dienstleistungen einen Beleg aushändigen.
 - » Ex ante: geschätzter jährlicher Mehraufwand von rd. 8,8 Millionen Euro pro Jahr
 - » Ex-post-Messung 2022: Befragung von 266 Betrieben in 16 Wirtschaftsbereichen
 - » Ergebnis: zusätzlicher Erfüllungsaufwand von rd. 194 Millionen Euro pro Jahr

Prozessbetrachtungen

Nutzung der Methodik der Prozess- und Aufwands-erhebung auch im Gebührenrecht



Erweiterung der Datenbasis

- » Spürbarkeit bürokratischer Entlastungen: umfangreiche Entlastung im Aggregat, aber wenig wahrnehmbare Entlastung im Einzelfall

- » In den letzten Jahren Weiterentwicklung der Datenangebote für bessere Rechtsetzung
 - » Andere Ansätze mit spezifischem Fokus, z. B.
 - Zufriedenheit von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mit Behördenkontakten in bestimmten Lebenslagen
 - Praxischeck
 - » Ergänzung der quantitativen durch qualitative Informationen
 - » Evaluierung

Qualitative Merkmale

Neben quantitative Erkenntnisse zu Aufwänden treten qualitative Informationen zu den Auswirkungen rechtlicher Regelungen

- » Bsp. Projekt „Digitale Gremienarbeit erleichtern“
 - » Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Arbeit von Gremien der Verwaltung, der Wirtschaft sowie der Bürgerinnen und Bürger
 - » v. a. Nutzung digitaler Formate für Gremiensitzungen: Web-/Videokonferenzen oder hybride Formate statt Präsenztreffen
 - Ausnahmeregelungen durch den Gesetzgeber
 - » Online-Befragung von ca. 1 700 Gremienmitgliedern

Qualitative Merkmale

» Projekt „Digitale Gremienarbeit erleichtern“:

» Im Ergebnis breite Nutzung digitaler Formate

- Vorteile: entfallende Anfahrt, einfachere und häufigere Teilnahmemöglichkeit, im Schnitt kostengünstiger als Präsenzsitzungen – v. a. Wirtschaftsgremien offen für langfristigen Einsatz
- Nachteile: erschwerter informeller Austausch, technische Schwierigkeiten, Rechtsunsicherheit (z. B. zur Gültigkeit digitaler Beschlüsse)

» Anhörung des Ausschusses für Inneres, Bauen und Sport im Landtag des Saarlandes im Zuge der geplanten Änderung des saarländischen Kommunalselbstverwaltungsgesetzes

- Ergebnis: Schärfung des Gesetzentwurfs – z. B. genauere Definition, unter welchen Bedingungen Beschlüsse mit digital zugeschalteten Personen künftig rechtsgültig sein sollen oder wiederholt werden müssen (falls z. B. bei einer Person die Verbindung abbricht)

Evaluierung: Ergänzung der Kostenbetrachtung um die Frage nach der Zielerreichung

EVALUIERUNG:

Zusammenhang zwischen **Ziel und Zweck** von Regelungen, tatsächlich erzielter Wirkung und Kosten.

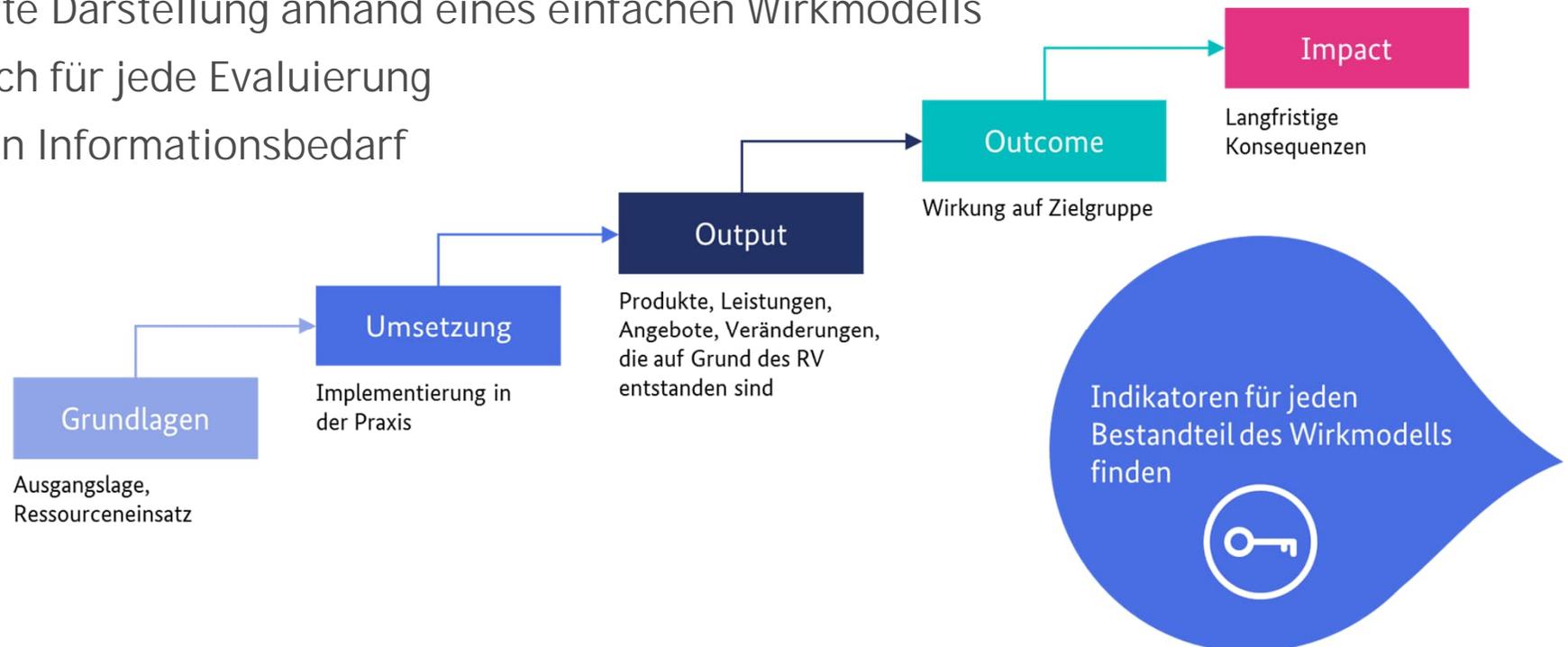
- Pflicht zur Evaluierung **wesentlicher** Regelungsvorhaben
- Angaben zu Evaluierung oder Gründe für Verzicht in Begründung
- Kriterien für Evaluierung: Zielerreichung (Ziel gem. Begründung), Nebenfolgen, Akzeptanz und Praktikabilität einer Regelung, Verhältnismäßigkeit



- 3 bis 5 Jahre nach Inkrafttreten: Abgleich Ist-Situation vs. Begründung
- Ziel, Art, Tiefe und Umfang der Evaluierung werden vom Ressort bestimmt
- Bericht an betroffene Ressorts, NKR und Koordinator der BReg

Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Rechtsnorm und Zielsetzung

- » Beispielhafte Darstellung anhand eines einfachen Wirkmodells
 - » Spezifisch für jede Evaluierung
 - » Zeigt den Informationsbedarf



Verzahnung von Erfüllungsaufwands-Messung und Evaluierung



Bsp.: Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarÖLkG)



- » Ziel des Gesetzes ist es, Landwirten bei Verhandlungen mit dem Lebensmitteleinzelhandel eine bessere Ausgangsposition einzuräumen
 - » Hierzu wurde eine Vielzahl unlauterer Handelspraktiken verboten
- » Statistisches Bundesamt und BMEL haben gemeinsam eine großangelegte Onlinebefragung aufgesetzt
 - » 400 Landwirtinnen und -wirte haben teilgenommen
- » Ergebnisse wurden im April mit Verbänden diskutiert

Zusammenfassung

Daten als wichtige Grundlage der öffentlichen und politischen Meinungs- und Willensbildung

- » Datengrundlagen für bessere Rechtsetzung hinsichtlich der Folgen rechtlicher Regelungen für die Normadressaten (nicht abschließend):
 - » Quantitative Informationen: Erfüllungsaufwand und Bürokratiekosten, ex ante und ex post
 - » Qualitative Informationen: Untersuchung weiterer Auswirkungen und Potenziale
 - » Spezifische Fragestellungen und Formate (z. B. Lebenslagenerhebung, Praxischeck)
 - » Evaluierung als Gegenüberstellung von Ziel und tatsächlicher Wirkung von Regelungen

➔ Ständige Weiterentwicklung

- » Diskussion: sonstige Ideen und Ansätze, weitere relevante Daten?

Kontakt

Statistisches Bundesamt
Postanschrift
65180 Wiesbaden

Ansprechpartnerin:

Susanne Hillen
susanne.hillen@destatis.de
Telefon 0611 75-4792

www.destatis.de

www.destatis.de/kontakt

www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/_inhalt.html





Demokratie
braucht Daten – **Daten**
brauchen Demokratie

75 Jahre Statistisches Bundesamt