



Nationaler
Normenkontrollrat

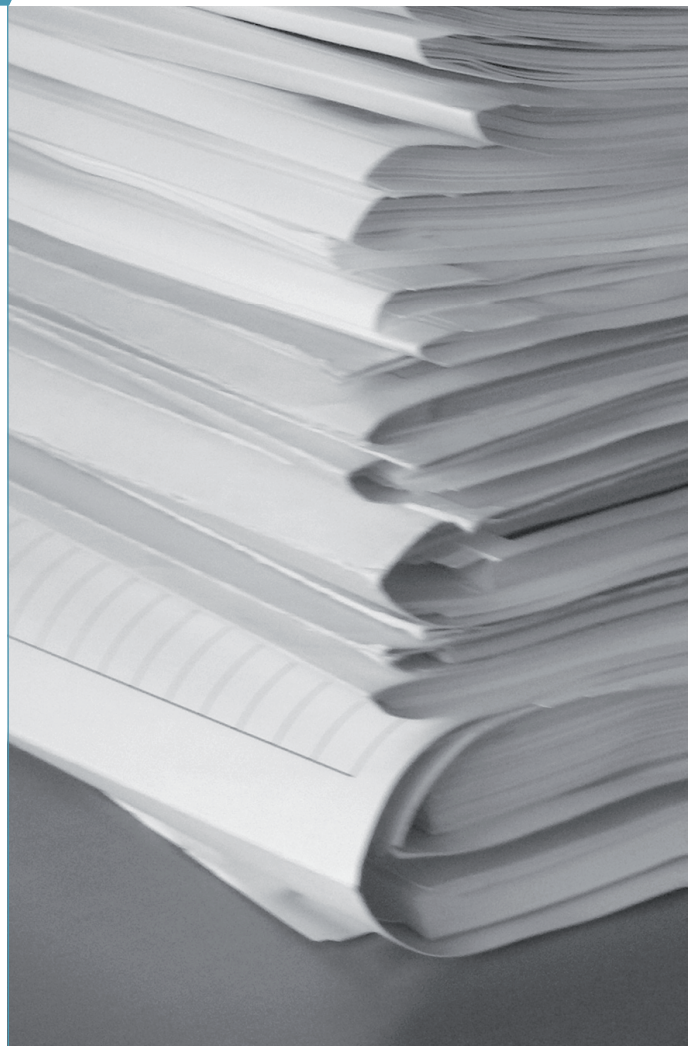
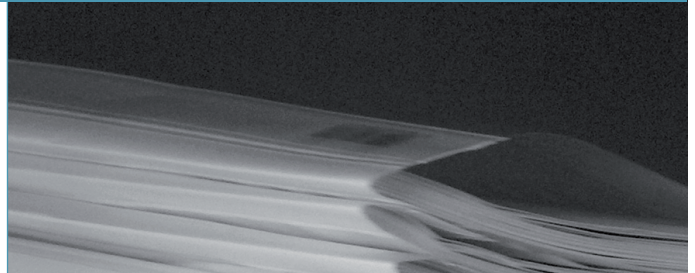
Zwischenbilanz

Gut gestartet

Jahresbericht 2009
des
Nationalen
Normenkontrollrates

**Erwartungen
erfüllen!**

Juli 2009



Jahresbericht 2009
des
Nationalen Normenkontrollrates
gemäß § 6 Abs. 2 des
Gesetzes zur Einsetzung eines
Nationalen Normenkontrollrates

Juli 2009

Vorwort

Im Oktober 1957 startete die Sowjetunion den ersten „Sputnik“ und leitete damit das Welt-
raum-Zeitalter ein. Sie gewann den Wettlauf gegen die USA, denen es erst einige Monate spä-
ter gelang, einen Satelliten in den Weltraum zu schicken. „Wie war es möglich, dass die Russen
die Amerikaner überholt haben?“ wurde der Leiter der amerikanischen Raketenforschung
gefragt. Seine Antwort: „Bei der Eroberung des Weltraums sind zwei Probleme zu lösen: die
Schwerkraft und der Papierkrieg. Mit der Schwerkraft wären wir fertig geworden, mit dem
Papierkrieg nicht.“

Ein halbes Jahrhundert später hat das Thema Bürokratie nichts an Aktualität eingebüßt - ein
Grund dafür, dass immer mehr Staaten sich dieser Herausforderung stellen und aufräumen
mit überflüssigen Gesetzen und ausufernden Formularen. Angesichts wirtschaftlich schwie-
riger Zeiten kann es sich keine Volkswirtschaft mehr leisten, Ressourcen durch überflüssige
Bürokratie zu verschwenden.

Deutschland ist hierbei inzwischen gut aufgestellt. Nach zweieinhalb Jahren kann der NKR der
Bundesregierung erkennbare Fortschritte bei der Senkung von Bürokratiekosten bescheini-
gen, auch wenn dabei Anlaufschwierigkeiten mit vermeidbaren Verzögerungen zu bewälti-
gen waren. Konkrete Entlastungsmaßnahmen sind auf den Weg gebracht worden. Zwar müs-
sen diese Maßnahmen ihre volle Wirkung erst noch entfalten, aber das Erreichte gibt Anlass zu
vorsichtigem Optimismus. Insbesondere das für diese Legislaturperiode gesetzte Abbauziel
kann aus heutiger Sicht erreicht werden.

Das gewählte methodische Vorgehen – das Standardkosten-Modell - hat sich bewährt. Erst-
mals wurden Bürokratiekosten quantifiziert und ausgewiesen. Zunehmend besteht Trans-
parenz darüber, wie viel Aufwand an Zeit bzw. Geld Unternehmen sowie Bürgerinnen und
Bürgern durch Bürokratie entsteht - quer über alle Rechtsgebiete hinweg. Das Bewußtsein
dafür, in welchem Umfang Bürokratiebelastungen mit Gesetzgebung einhergehen können,
ist stärker geworden.

Von besonderer Bedeutung sind die Fortschritte, die bei der Verhinderung neuer Bürokratie-
kosten erreicht wurden. Jeder neue Gesetzentwurf wird heute von einer genauen Aufstellung
der damit einhergehenden Kosten aus Informationsverpflichtungen begleitet. Im Ergebnis
konnten in den letzten zweieinhalb Jahren mehr als 3 Mrd. Euro an Bürokratielasten – gemes-
sen an der jeweils bis dahin gültigen Belastung - eingespart werden. Dies kann sich auch im
internationalen Vergleich durchaus sehen lassen.

Um die noch ausstehende zweite Hälfte des Bürokratielasten-Abbauziels von 25% bis 2011
zu erreichen, ist noch viel zu tun. Weitere Abbaumaßnahmen in Höhe der noch ausstehenden
rund 5 Mrd. Euro müssen zügig auf den Weg gebracht werden.

Zugleich geht es darum, aus den bisherigen Erfahrungen zu lernen: noch mehr Akteure – darunter Kommunen, Länder, Kammern, Sozialversicherungsträger, etc. – für praktisches Handeln in Sachen Bürokratieabbau zu gewinnen sowie das Konzept des Bürokratieabbaus so weiterzuentwickeln, dass Entlastungen deutlicher spürbar werden. Die Entschließung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages vom Mai dieses Jahres weist in diese Richtung.

Alles in allem: Die Bundesregierung ist langsam, aber insgesamt erfolgreich gestartet; erste Zielmarken können erreicht werden. Jetzt kommt es darauf an, nächste Ziele ins Auge zu fassen und ihre Umsetzung entschlossen anzugehen. Gelingt dies, dann kann dies nicht zuletzt erkennbar dazu beitragen, dass Deutschland in schwieriger Zeit Wachstum und Beschäftigung zurückgewinnt.

Berlin, 2. Juli 2009



Dr. Johannes Ludewig



Wolf-Michael Catenhusen



Hermann Bachmaier



Dr. Hans D. Barbier



Prof. Dr. Gisela Färber



Henning Kreibohm



Dr. Franz Schoser



Prof. Dr. Johann Wittmann

Inhalt

I	Rückblick auf die vergangenen zweieinhalb Jahre	9
1.	Gesetzlicher Auftrag und Arbeitsweise des Nationalen Normenkontrollrats	9
1.1	Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrats	9
1.2	Gesetzlicher Auftrag	9
1.3	Bürokratiekosten	10
1.4	Standardkosten-Modell	10
1.5	Politik und gesetzlicher Auftrag	11
1.6	Organisation und Arbeitsweise des Rates	11
2.	Neue Bürokratie verhindern - das Ex-ante-Verfahren	12
2.1	Beteiligung des NKR im Ex-ante-Verfahren für die Wirtschaft	13
2.2	Beratung Bundestag/Bundesrat	15
2.3	Schlussfolgerungen/Erfahrungen mit dem Ex-ante-Verfahren	17
3.	Bestand effektiv reduzieren	22
3.1	Bestandsmessung	22
3.2	Abbauprogramm der Bundesregierung	24
3.3	Spürbarer Bürokratieabbau	26
4.	Monitoring	30
5.	Bürgerinnen und Bürger	32
6.	Länder und Kommunen als Partner beim Bürokratieabbau	34
7.	Zusammenarbeit mit Sozialversicherungsträgern und Kammern	38
7.1	Zusammenarbeit mit Sozialversicherungsträgern	38
7.2	Zusammenarbeit mit den Kammern	42
8.	SKM Verwaltung	43
8.1	Ausgangslage	43
8.2	Anwendbarkeit des Standardkosten-Modells auf Informationspflichten der Verwaltung	44
9.	Internationales / EU	49
9.1	Austausch mit SKM-Anwenderstaaten	49
9.2	Zusammenarbeit mit anderen unabhängigen Räten	50
9.3	EU-Aktionsprogramm	51
9.4	Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten	54
9.5	EU Ex-ante-Verfahren	55
II	Veranstaltung NKR-Zwischenbilanz	57
III	Ausblick auf die kommende Legislaturperiode	61
1.	Handlungsfelder im Rahmen des gesetzlichen Auftrags - Weiteres Vorgehen zur Erreichung des 25%-Ziels	61
2.	Perspektiven des Bürokratieabbaus	64

IV	Anlagen	67
1.	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats	67
2.	Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrats	71
3.	Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrats	72
4.	Liste der Veranstaltungen und Termine	73

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	NKR und Ex-ante-Verfahren im Gesetzgebungsprozess	12
Abb. 2:	Anzahl geprüfter Regelungsvorhaben seit dem 1. Dezember 2006	13
Abb. 3:	Anteil relevanter Regelungsvorhaben	13
Abb. 4:	Bürokratiekosten-Entwicklung der Wirtschaft im Ex-ante-Verfahren	14
Abb. 5:	Top 10 der Regelungsvorhaben mit den größten Netto-Entlastungen der Wirtschaft	14
Abb. 6:	Top 10 der Regelungsvorhaben mit den größten Netto-Belastungen der Wirtschaft	15
Abb. 7:	Sachstand zur Erreichung des Abbauziels der Bundesregierung; Angaben in Mrd. Euro.	25
Abb. 8:	Anteil und mittlere Unternehmensanzahl branchenübergreifender und branchenspezifischer Informationspflichten	27
Abb. 9:	Auswertung der Bestandsmessung. Top 10 der Branchen mit den höchsten branchenspezifischen Bürokratiekosten (Top 10)	28
Abb. 10:	Phasen des Monitoring	30
Abb. 11:	Vollzug von Bundesrecht durch Länder und Kommunen aus Adressatensicht.	35
Abb. 12:	Teilnehmer an den Pilotprojekten „Einfacher zum Wohngeld“ und „Einfacher zum Elterngeld“	36
Abb. 13:	Teilnehmer am Pilotprojekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“	36
Abb. 14:	Arbeitsgruppen im Bereich der Sozialversicherungsträger	39
Abb. 15:	Arbeitsgruppen im Bereich der Kammern	42
Abb. 16:	Kostenarten der Wirtschaft	65

I Rückblick auf die vergangenen zweieinhalb Jahre

1. Gesetzlicher Auftrag und Arbeitsweise des Nationalen Normenkontrollrats

1.1 Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrats

Der Nationale Normenkontrollrat ist ein unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium, das die Bundesregierung beim Abbau und Vermeiden unnötiger Bürokratie unterstützt. Die Einrichtung des NKR geht auf eine Vereinbarung im Koalitionsvertrag der Großen Koalition zwischen CDU, CSU und SPD zurück. Diese Vereinbarung wurde mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR-Gesetz) vom 14. August 2006 umgesetzt.

Auf Vorschlag der Bundeskanzlerin und im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedern der Bundesregierung hat der Bundespräsident am 19. September 2006 acht Mitglieder in den Rat berufen. Die Mitglieder des Rates verfügen über langjährige Erfahrungen in den Bereichen Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Justiz und Verwaltung. Sie sind ehrenamtlich tätig. Ihre Amtszeit beträgt fünf Jahre.

1.2 Gesetzlicher Auftrag

Handlungsgrundlage des NKR ist § 1 Absatz 2 des NKR-Gesetzes. Demnach hat er die Aufgabe, die Bundesregierung dabei zu unterstützen, die durch Gesetze verursachten Bürokratiekosten durch Anwendung, Beobachtung und Fortentwicklung einer standardisierten Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des Standardkosten-Modells zu reduzieren.

In den vergangenen zweieinhalb Jahren hat der Rat die Bundesregierung in zwei wesentlichen Punkten unterstützt: bei der Vermeidung neuer und bei der Reduzierung bestehender unnötiger Bürokratiekosten. Eine spürbare nachhaltige Reduzierung von Bürokratiekosten kann nur

gelingen, wenn Kostensenkungen im Bestand nicht durch zusätzliche Belastungen in neuen Gesetzen und Verordnungen wieder ausgeglichen oder gar übertroffen werden.

Darüber hinaus hat sich der NKR intensiv mit der methodischen Weiterentwicklung des Standardkosten-Modells befasst und die Bundesregierung hierzu beraten.

1.3 Bürokratiekosten

Bürokratiekosten sind die Kosten, die durch gesetzliche Informationspflichten entstehen. Nach dem NKR-Gesetz sind Informationspflichten

- auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen,
- Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.

Im Kern geht es dabei um den Aufwand, der Unternehmen, Bürgerinnen und Bürgern, aber auch der Verwaltung entsteht, wenn sie Anträge und Formulare bearbeiten, Meldungen und Erklärungen abgeben.

Das Gesetz richtet damit den Fokus auf einen bestimmten Teil der Bürokratiekosten. Nicht erfasst werden Kosten, die durch Befolgung inhaltlicher Pflichten (z.B. das Tragen von Schutzkleidung, Pausenzeiten, Anforderungen an Bildschirmarbeitsplätze) entstehen. Auch wenn derartige Pflichten von Unternehmen mitunter als besonders belastend und kostenintensiv wahrgenommen werden, sind sie nicht Inhalt des Mandats des NKR-Gesetzes.

1.4 Standardkosten-Modell

Das Standardkosten-Modell ist eine Methode, mit der die Bürokratiekosten einfach ermittelt werden können. Gegenstand dieser Methode ist die standardisierte Darstellung der Bürokratiekosten, die durch die Erfüllung von Informationspflichten entstehen. Zunächst werden modellhaft die Kosten zur Erfüllung einer Informationspflicht bestimmt, die in einem typischen Unternehmen entstehen. Anschließend werden diese mit der jährlichen Anwendungshäufigkeit und der Anzahl der Betroffenen multipliziert. Im Ergebnis erhält man so für jede Informationspflicht die volkswirtschaftliche Belastung, die jährlich durch ihre Erfüllung entsteht.

Die vergangenen zweieinhalb Jahre haben gezeigt, dass das Modell praktisch handhabbar ist. Das Standardkosten-Modell hat sich in Deutschland bewährt. In der Vergangenheit konnte niemand sagen, welche Kosten durch Informationspflichten verursacht werden. Nun werden Bürokratiekosten bei der Gesetzesfolgenabschätzung nachvollziehbar dargestellt. Diese Transparenz verändert Entscheidungsprozesse.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Bundesregierung hat dazu beigetragen, dass anfängliche Methodenprobleme weitgehend geklärt werden konnten. Gleichwohl gibt es in Einzelfragen, wie z. B. der Behandlung vertraglicher Informationspflichten (vgl. hierzu Kap. 3.1, S. 22) oder die Abgrenzung des Unternehmensbegriffs im Steuerrecht¹ nach wie vor unterschiedliche Auffassungen zwischen dem NKR und einzelnen Ressorts. Der Rat geht davon aus, dass auch diese Fragen bald geklärt werden.

1.5 Politik und gesetzlicher Auftrag

Die politischen Ziele eines Gesetzes sind nicht Gegenstand der Arbeit des Normenkontrollrates. Er prüft, ob eine Informationspflicht zur Erreichung des politisch gesetzten Ziels notwendig ist und ob das zuständige Ministerium die kostengünstigste Alternative gewählt hat. Die bisherige Arbeit hat gezeigt, dass anfängliche Befürchtungen, der Rat könnte in seiner Arbeit auch auf politische Aspekte Einfluss nehmen, unbegründet waren. Vielmehr hat sich gezeigt, dass eine wirkungsvolle Reduzierung bürokratischer Belastungen gerade dann gelingen kann, wenn sie sich ausschließlich darauf konzentriert, bei gegebener politischer Zielsetzung den damit verbundenen Aufwand an Informationsverpflichtung auf ein Minimum zu begrenzen.

1.6 Organisation und Arbeitsweise des Rates

Der Rat ist konstruktiv-kritischer Berater der Bundesregierung bei der Umsetzung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“.

Er steht im Austausch mit allen Akteuren. Dazu zählen insbesondere der Koordinator der Bundesregierung, Staatsminister Hermann Gröhe, der Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau und die jeweiligen Fachressorts.

Der Nationale Normenkontrollrat hat zu Beginn seiner Tätigkeit ein Berichterstattewesen eingeführt, das die Zuständigkeit der einzelnen Mitglieder für die Bundesministerien regelt.

Entscheidend für den Erfolg des Bürokratieabbaus ist die Einbindung der Adressaten von Informationspflichten. Deshalb hat der Austausch mit Verbänden und Kammern für den Nationalen Normenkontrollrat einen hohen Stellenwert.

Zur operativen Unterstützung steht dem Rat im Bundeskanzleramt ein Sekretariat mit derzeit sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Seite.

¹ Steuerliche Informationspflichten im Zusammenhang mit unternehmerischer Tätigkeit werden derzeit nicht einheitlich behandelt und entweder dem Bereich Wirtschaft oder dem Bereich Bürger zugeordnet. So wurde z.B. für die Bestandsmessung die steuerliche Gewinnermittlung von Freiberuflern und Personengesellschaften den Bürokratiekosten von Bürgern und Bürgerinnen zugeordnet, während die gleichen Steuerpflichtigen im Umsatzsteuerrecht den Unternehmen zugeordnet werden.

2. Neue Bürokratie verhindern - das Ex-ante-Verfahren

Nachhaltiger Bürokratieabbau erfordert die Vermeidung neuer unnötiger Bürokratie. Seit nunmehr zweieinhalb Jahren ermitteln die Bundesministerien die Bürokratiekosten für jedes neue Regelungsvorhaben und weisen sie in der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) aus. Das Ex-ante-Verfahren hat sich als fester Bestandteil der Ressortabstimmung etabliert. Deutschland hat in dieser Hinsicht eine Spitzenposition in Europa erreicht.

Die Qualität der GFA hat sich für diesen Bereich erheblich verbessert. Die Kostentransparenz ermöglicht es den Entscheidungsträgern zu beurteilen, ob Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den gesetzten politischen Zielen stehen und ob die kostengünstigste Alternative gewählt wurde.

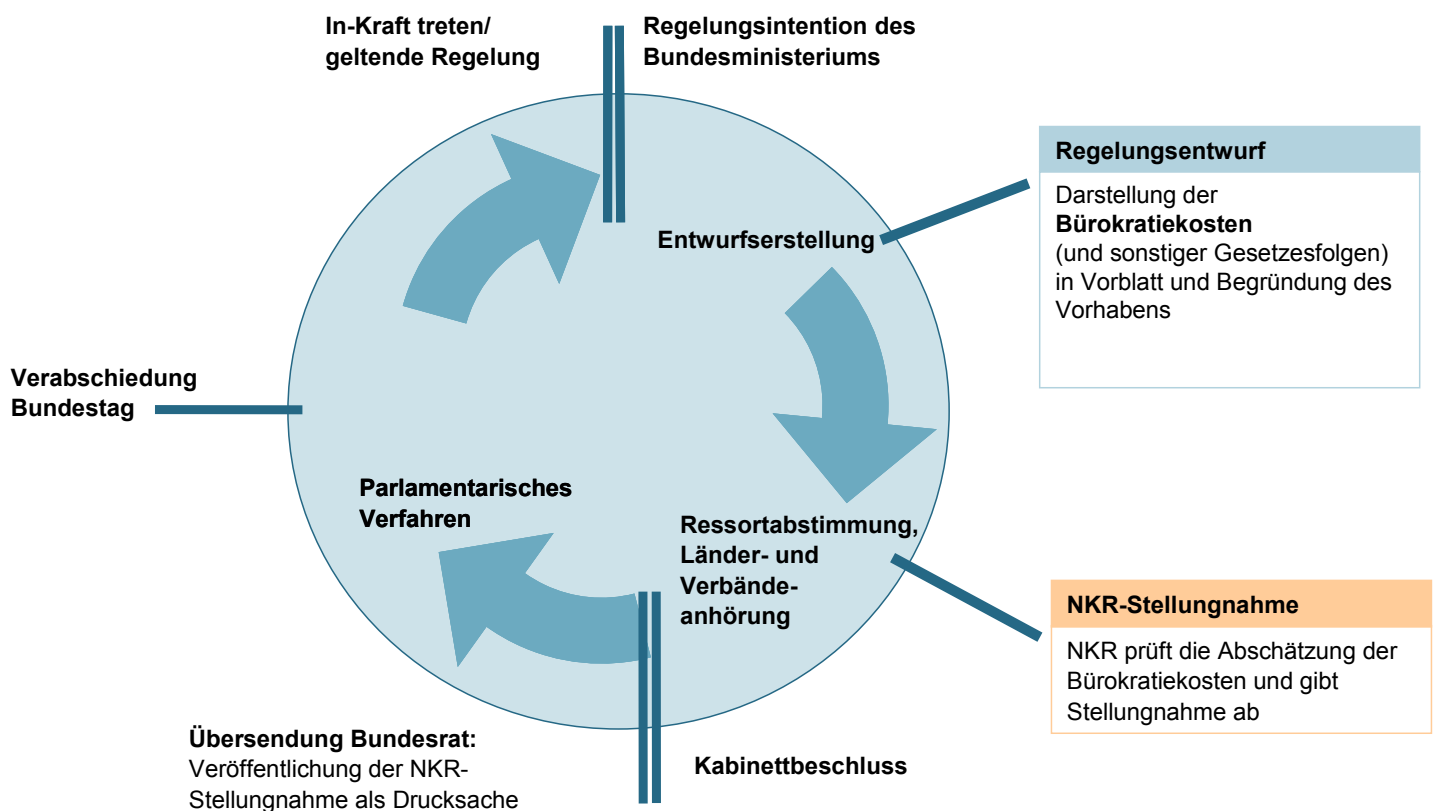


Abb. 1: NKR und Ex-ante-Verfahren im Gesetzgebungsprozess

2.1 Beteiligung des NKR im Ex-ante-Verfahren für die Wirtschaft²

Seit 1. Dezember 2006 hat der NKR 922 Regelungsvorhaben abschließend geprüft³. Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die halbjährliche Verteilung beschlossener Regelungsvorhaben. Im Durchschnitt hat der NKR monatlich etwa 30 Regelungsvorhaben geprüft und hierzu Stellungnahmen abgegeben.

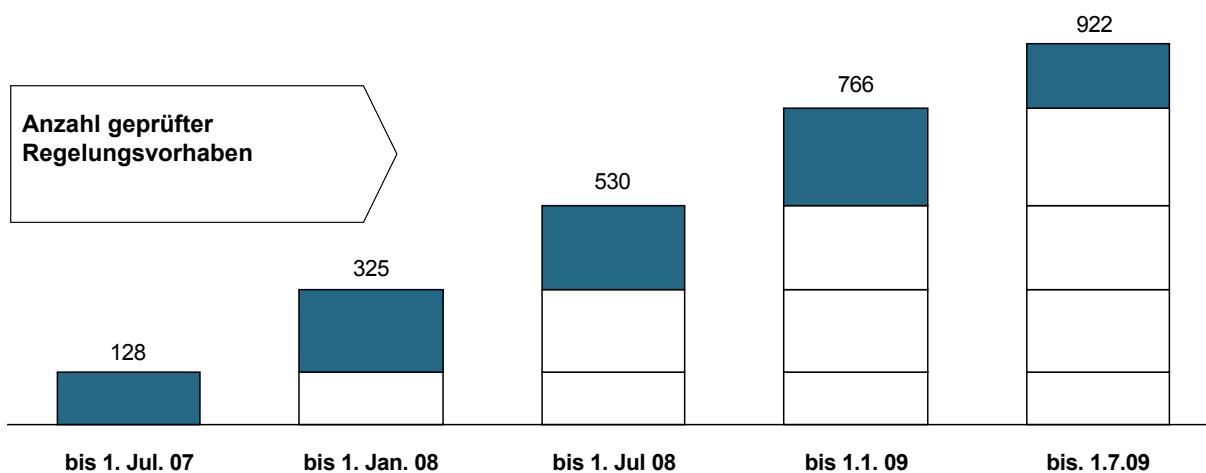


Abb. 2: Anzahl geprüfter Regelungsvorhaben seit dem 1. Dezember 2006

20 Prozent der geprüften Entwürfe haben nennenswerte Auswirkungen auf die Kosten der Wirtschaft aus Informationspflichten.

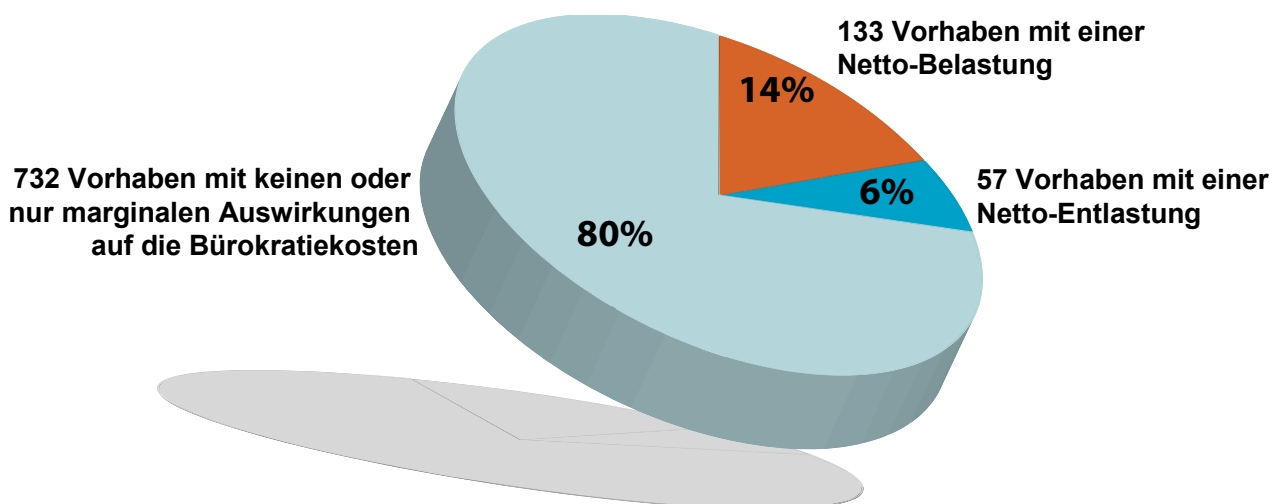


Abb. 3: Anteil relevanter Regelungsvorhaben

² Seit dem 1. Januar 2009 wird das Ex-ante Verfahren auch auf Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger angewendet (siehe Kapitel I.5, S. 32).

³ Stand 1. Juli 2009.

Insgesamt hat sich die Zahl der Informationspflichten für die Wirtschaft um 667 erhöht. Dieser Anstieg führte jedoch nicht zu einer Zunahme an Bürokratiekosten. Im Gegenteil: Durch die Reduzierung der mit einer ganzen Reihe von Informationspflichten verbundenen Belastungen konnte die Belastung der Unternehmen durch Informationspflichten in der Summe seit dem 1. Dezember 2006 um rund 3,33 Mrd. Euro verringert werden.

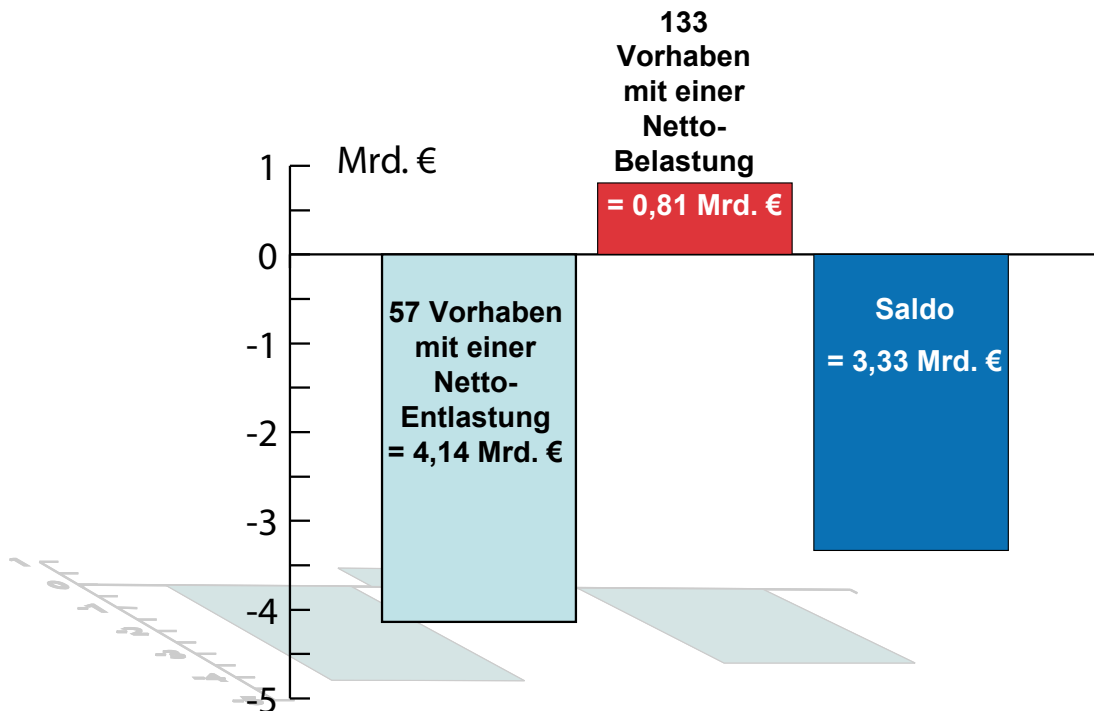
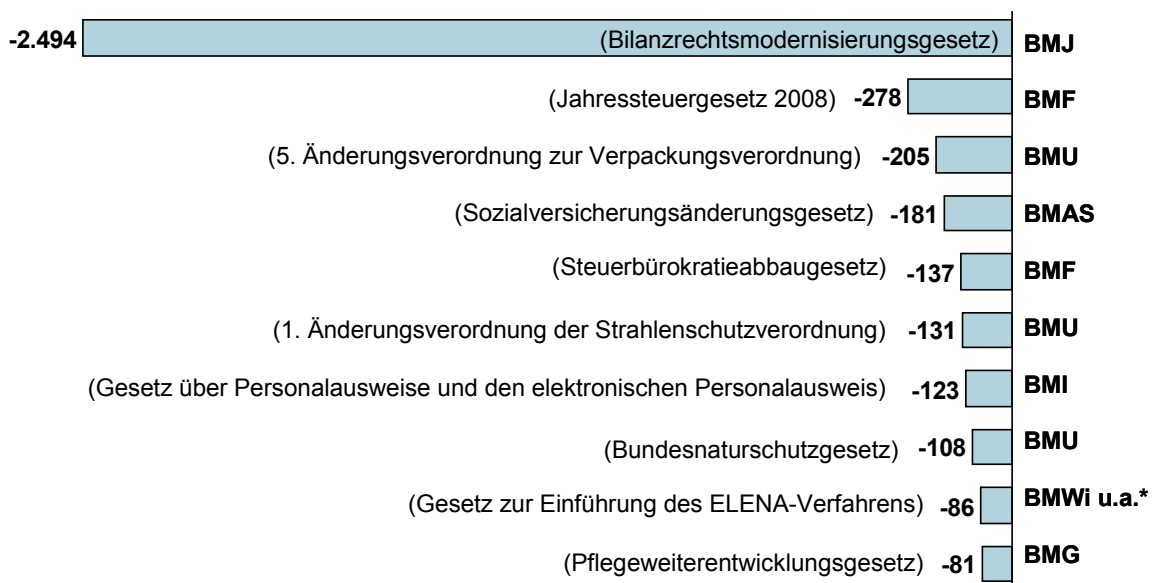


Abb. 4: Bürokratiekosten-Entwicklung der Wirtschaft im Ex-ante-Verfahren

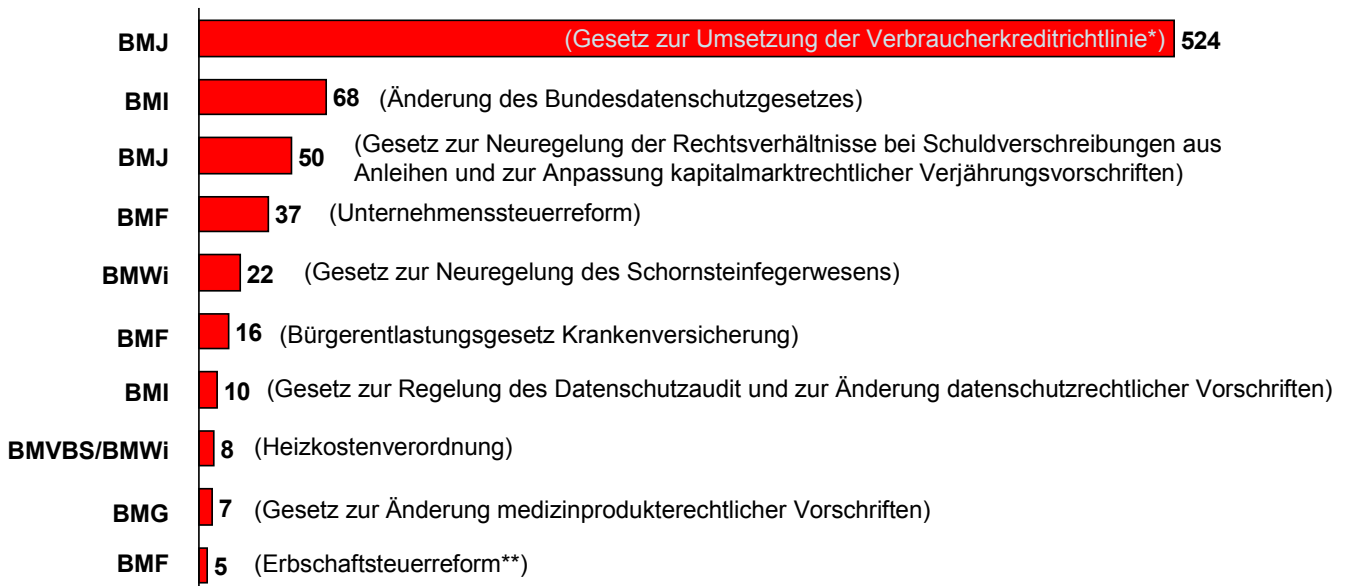
Die Entlastung der Wirtschaft ist im Wesentlichen auf 57 Vorhaben zurückzuführen. Nachfolgend sind die 10 größten Netto-Entlastungsmaßnahmen dargestellt:



* Das Gesetz wurde unter der Federführung des BMWi erarbeitet. Zudem umfasst es Regelungen in der Zuständigkeit des BMAS, BMVBS und BMFSFJ.

Abb. 5: Top 10 der Regelungsvorhaben mit den größten Netto-Entlastungen der Wirtschaft

Demgegenüber stehen 133 belastende Regelungsvorhaben. Die 10 belastendsten Regelungsvorhaben sind nachfolgend aufgelistet:



* Darstellung der Problematik unter Kapitel 3.1.

** Die Bürokratiekosten der Erbschaftsteuerreform werden derzeit auf Bitte des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Technologie vom NKR gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt nachgemessen.

Abb. 6: Top 10 der Regelungsvorhaben mit den größten Netto-Belastungen der Wirtschaft

Alle übrigen Regelungsvorhaben haben im Saldo keine oder nur marginale Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Wirtschaft.

2.2 Beratung Bundestag/Bundesrat

Der NKR prüft nach seinem gesetzlichen Auftrag Regelungsvorhaben der Bundesregierung vor der Befassung im Bundeskabinett. Änderungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren können jedoch erhebliche Auswirkungen auf die Bürokratiekosten haben. Für die Arbeit des Rates ist daher der Dialog mit allen am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten sehr wichtig. Er hat in den vergangenen zweieinhalb Jahren eine Vielzahl von Gesprächen mit einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentariern, mit Fraktionen und Arbeitsgruppen geführt und an Ausschusssitzungen teilgenommen. Weiterhin fanden Gespräche mit dem Ständigen Beirat des Bundesrates statt. Ziel war es, über die Arbeit des Nationalen Normenkontrollrates zu informieren und das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass die Vermeidung neuer Bürokratiekosten notwendig und möglich ist, ohne politische Ziele des Gesetzgebers in Frage zu stellen.

Das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates sieht in § 6 Abs. 3 ausdrücklich vor, dass der Rat den Ausschüssen des Bundestages zur Beratung zur Verfügung steht. Der

Rat kann beispielsweise von den Ausschüssen des Parlaments zu Gesetzen gehört werden, mit denen er sich bereits im Ex-ante-Verfahren beschäftigt hat. Diese Möglichkeit hat der Finanzausschuss bei der Unternehmensteuerreform wahrgenommen:

Beispiel	Das Ex-ante-Verfahren am Beispiel der Unternehmensteuerreform
20. Februar 2007	Referentenentwurf mit geschätzten Bürokratiekosten Absenkung der vollen Abschreibungsmöglichkeit für geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) von 410 auf 60 Euro Jährliche Nettobelastung insgesamt 47 Mio. Euro (darunter 190 Mio. Euro Bürokratiekosten durch GWG-Regelung)
1. März 2007	Erste Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats Missverhältnis bei GWG-Regelung zwischen einmaligen Zinseffekt (vorgezogene Steuereinnahmen von ca. 900 Mio. Euro für ca. 5 Jahre) und dauerhaften Kosten für die Wirtschaft (190 Mio. Euro pro Jahr)
9. März 2007	Überarbeitung des Referentenentwurfs Anhebung GWG-Grenze auf 100 Euro, Poolabschreibung für GWGs zwischen 100 und 1.000 Euro, zusätzliche Bürokratiekosten dieser Regelung : 180 Mio. Euro pro Jahr
12. März 2007	Zweite Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats Aufrechterhaltung der Bedenken
14. März 2007	Kabinettsbeschluss Nettobelastung der Unternehmenssteuerreform insgesamt von 72 Mio. Euro, darunter GWG-Regelung: 180 Mio. Euro Bürokratiekosten
27. März 2007	Fraktionsentwurf der Koalition identisch mit Kabinettsbeschluss
April/Mai 2007	Parlamentarisches Verfahren NKR Im Finanzausschuss am 10. Mai 2007 Anhebung der GWG-Grenze auf 150 Euro Deutliche Vereinfachung durch Einführung einer sog. Poolabschreibung (150 Euro bis 1.000 Euro) sowohl in der Steuer- als auch in der Handelsbilanz
27. Mai 2007	Bundestag beschließt Unternehmensteuerreform Nettoentlastung insgesamt nach Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen: 168 Mio. Euro (darunter Entlastung: GWG-Regelung: 65 Mio. Euro)

Auch weitere Ausschüsse des Deutschen Bundestages nahmen den Dialog mit dem Rat auf - zuletzt der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie am 22. April 2009. Der Ausschuss hat den Rat zudem gebeten, die Bürokratiekosten der Erbschaftssteuerreform zu untersuchen. Dieser Bitte kommt der Rat gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt und dem BMF nach. Ergebnisse werden voraussichtlich im Sommer vorliegen.

2.3 Schlussfolgerungen/Erfahrungen mit dem Ex-ante-Verfahren

Nach zweieinhalb Jahren kann der NKR zur Anwendung des Ex-ante-Verfahrens eine positive Bilanz ziehen. Deutschland hat in dieser Hinsicht eine Spitzenposition in Europa erreicht.

Bis Dezember 2006 wurde den Bürokratiekosten in der Gesetzesfolgenabschätzung kaum Beachtung geschenkt. Heute kann der NKR feststellen, dass die Informationspflichten für die Wirtschaft und die daraus resultierenden Bürokratiekosten in neuen Regelungsvorhaben quantifiziert und transparent dargestellt werden. Prominente Beispiele wie die Unternehmenssteuerreform, das Gesetz zur Einrichtung des Elektronischen Einkommensnachweises (ELENA) oder das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz unterstreichen, dass Bürokratiekosten eine zunehmende Beachtung im politischen Entscheidungsprozess finden.

Beispiel

ELENA

Mit der Einführung eines elektronischen Entgeltnachweises (ELENA) durch das ELENA-Verfahrensgesetz fallen einzelne papiergebundene Einkommensnachweise künftig weg: allein die Umstellung von Bescheinigungen aus dem Bereich des Arbeitslosengeldes führt künftig zu einer Bürokratiekostenentlastung in Höhe von rund 75 Mio. Euro pro Jahr für die Unternehmen und zu weiterem Einsparpotenzial für die Verwaltung. Weitere Einsparungen ergeben sich bei Entgeltbescheinigungen für das Bundeselterngeld und das Wohngeld. Für die Bürgerinnen und Bürger ergeben sich außerdem Entlastungseffekte durch die beschleunigte Bearbeitung der Leistungsanträge.

Der Rat hatte bereits frühzeitig im Rahmen des Ex-ante Verfahrens zum Gesetzentwurf zur Einführung des ELENA-Verfahrens Stellung genommen. Umstritten waren insbesondere die Auswirkungen auf die Bürokratiekosten von Wirtschaft, Bürgern und Verwaltung. Zudem legte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ein alternatives Konzept vor. Daraufhin hat das BMWi im Einvernehmen mit den übrigen Ressorts den Rat gebeten, die Auswirkungen der beiden Konzepte auf die Bürokratiekosten zu untersuchen.

Im Dezember 2007 legte der Rat sein auf der Basis des Standardkosten-Modells erstelltes Gutachten* vor. Zur Vorbereitung seiner Stellungnahme hat er die derzeitigen Verwaltungsprozesse im Unternehmen sowie die einzelnen Kostenparameter schrittweise analysiert und dem ELENA-Verfahren gegenüber gestellt. Bei der Berechnung der Kosten für das alte und neue Verfahren hat er eng mit den Beteiligten (BMF, BMWi, BMAS und Statistisches Bundesamt) zusammengearbeitet. Auf dieser Basis konnte er Konsens über die Untersuchungsergebnisse herstellen, was maßgeblich zur Akzeptanz seines Gutachtens beigetragen hat.

Der Rat sprach sich für die Einführung des ELENA-Verfahrens auf der Grundlage des vom BMWi vorgelegten Konzepts aus. Er empfahl der Bundesregierung jedoch - insbesondere wegen der nicht unerheblichen Einführungskosten - weitere Bescheinigungen in das elektronische Verfahren einzubeziehen und so die Einsparmöglichkeiten wirkungsvoller auszuschöpfen.

* Das Gutachten steht unter www.normenkontrollrat.bund.de als download zur Verfügung.

Zudem konnten in zahlreichen Fällen bereits vor Abschluss der Ressortabstimmung kostengünstigere Alternativen gefunden und damit unnötige Bürokratiekosten vermieden werden. Dies ist vor allem auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit und das inzwischen eingespielte Verfahren zwischen den Ressorts und dem Nationalen Normenkontrollrat zurückzuführen.

Zweieinhalb Jahre Ex-ante-Verfahren belegen, dass sich die Gesetzgebungskultur in den Ressorts spürbar verbessert hat und der Abbau überflüssiger Bürokratiekosten in Deutschland funktionieren kann.

Beispiel**Entwurf eines Umweltgesetzbuchs durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)**

Bereits seit den 80er Jahren wird gefordert, das auf unzählige Gesetze verteilte Umweltrecht in einem Regelwerk zusammenzufassen, um es anwenderfreundlicher und europatauglicher zu machen. Nachdem die bisherigen Anläufe gescheitert waren, hat das BMU in dieser Legislaturperiode den erneuten Versuch unternommen, ein Umweltgesetzbuch auf dem Weg zu bringen.

Der Normenkontrollrat hatte den Entwurf einer eingehenden Prüfung unterzogen und am 24. September 2008 seine Stellungnahme abgegeben. Nachdem die Abstimmungen im Ressortkreis weitere Änderungen der Informationspflichten zur Folge hatten, hat der Rat seine Stellungnahme am 13. November 2008 angepasst.

Das Umweltgesetzbuch hätte zu einer Netto-Entlastung der Wirtschaft um mindestens 27,2 Mio. Euro geführt.

Die Einsparungen waren im Wesentlichen auf das Umweltgesetzbuch Erstes Buch (UGB I) zurückzuführen. Das BMU sah vor, durch Rechtsvereinfachung, Systematisierung, Strukturierung und Vereinheitlichung von Verfahrensvorschriften die Zulassung von Industrieanlagen zu verbessern und damit die Bürokratiekosten für die betroffenen Unternehmen zu reduzieren. Kernstück des UGB I war die Einführung einer integrierten Vorhabengenehmigung. Nach dem geltenden Recht muss ein Unternehmen für genehmigungsbedürftige Anlagen, die mit einer Gewässerbenutzung verbunden sind, zwei Anträge stellen. Dies sollte durch das UGB geändert werden. Vorgesehen war, das immissionsschutzrechtliche Verfahren und das wasserrechtliche Erlaubnis- oder Bewilligungsverfahren durch ein einziges Antragsverfahren zu ersetzen.

Über das vom BMU vorgelegte Umweltgesetzbuch war im weiteren Abstimmungsverfahren keine Einigung möglich, so dass die damit verbundenen Einsparungen nicht realisiert werden konnten.

Beispiel**Elektronische Bearbeitung des Erstattungsantrages für den Ausgleich von Aufwendungen für Entgeltfortzahlungen oder Mutterschaftsleistungen (BMG)**

Unternehmen sparen künftig 37 Mio. Euro, weil der Erstattungsantrag des Arbeitgebers auch vollelektronisch an die Krankenkassen übermittelt werden kann. Das ermöglicht im Anschluss eine automatisierte Bearbeitung des Antrags. Dadurch sinkt der Bescheinigungs- wie auch der Bearbeitungsaufwand. Die ursprüngliche Belastung für die Wirtschaft betrug etwas über 55 Mio. Euro jährlich.

Beispiel**Änderung strahlenschutzrechtlicher Verordnungen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)**

Das BMU hat mit der Ersten Verordnung zur Änderung strahlenschutzrechtlicher Verordnungen insgesamt 26 Informationspflichten geändert.

Das Regelungsvorhaben führt nach Einschätzung des Ressorts zu einer Netto-Entlastung der Wirtschaft von 130,7 Mio. Euro.

Maßgeblich für die Einsparungen waren im Wesentlichen die Verschlanung des Genehmigungsverfahrens zur Anwendung radioaktiver Stoffe oder ionisierender Strahlung in der medizinischen Forschung sowie die Zulassung elektronischer Kommunikation im Bereich des Strahlenschutzes. Das BMU ist damit auf Wünsche der Wirtschaft eingegangen und rechnet insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen mit erheblichen Kosteneinsparungen.

So können nach seiner Einschätzung z.B. durch die elektronische Datenübertragung im Bereich der Röntgenstrahlung rund 117, 2 Mio. Euro eingespart werden. Dies sind 30 Prozent der bisherigen Kosten. Aufgrund der Vielgestaltigkeit der Informationspflichten ergeben sich weitreichende Entlastungen z.B. bei Medizinern und Zahnmedizinern, aber auch für Schulen, Gerichte und Flughäfen.

Beispiel**Entwurf eines Bürgerentlastungsgesetzes (BMF)**

Nach geltendem Recht sind die Beiträge für eine Kranken- und Pflegeversicherung nur in einem stark eingeschränkten Umfang von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abziehbar. Diese Regelung ist nach Beschluss des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundgesetz unvereinbar: das Prinzip der Steuerfreiheit des Existenzminimums schützt auch Beiträge zu privaten Kranken- und Pflegeversicherungen, soweit diese existenznotwendig sind.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat zur Umsetzung dieser Entscheidung einen Gesetzentwurf erarbeitet. Danach sollen künftig alle Aufwendungen steuerfrei sein, soweit diese dazu dienen, ein Leistungsniveau abzusichern, das im Wesentlichen der gesetzlichen Kranken- und Pflegepflichtversicherung entspricht. Nicht steuerlich anrechenbar bleiben Beitragsanteile, mit denen ein Versicherungsschutz finanziert wird, der über dieses Niveau hinausgeht, wie z.B. Beiträge für eine Chefarztbehandlung oder ein Einzelzimmer im Krankenhaus.

Nach ersten Überlegungen war vorgesehen, dass die privaten Krankenversicherungsunternehmen diese Beträge für jeden Vertrag genau zu ermitteln gehabt hätten. Dies allein hätte bei den Versicherungsunternehmen einmalig zu zusätzlichen Bürokratiekosten in Höhe von rund 106,5 Mio. Euro geführt. Das BMF hat daher auch im Dialog mit dem NKR nach günstigeren Alternativen gesucht, die den zusätzlichen Aufwand in den Unternehmen auf das Notwendige begrenzen. Im vom Kabinett gebilligten Gesetzentwurf ist nun vorgesehen, dass die Unternehmen branchenweit einheitliche pauschale Abzüge vornehmen können. Das BMF schätzt die Bürokratiekosten hierfür auf einmalig rund 9,2 Mio. Euro.

Beispiel**Bürokratieabbau im Zusammenhang mit der Zulassung von Kraftfahrzeugen (BMVBS)**

In Deutschland gibt es - bei einem Bestand von ca. 57 Mio. erfassten Kraftfahrzeugen und Anhängern - jährlich ca. 22 Mio. Neuzulassungen, Besitzer- und Versichererwechsel, technische Fahrzeugänderungen Außerbetriebsetzungen und 79 Mio. Auskünfte an Polizei, Behörden und Gerichte. Die Daten werden von den 411 Zulassungsbehörden erfasst, dem Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) mitgeteilt und im Zentralen Fahrzeugregister (ZFZR), aber auch in den - historisch gewachsenen - örtlichen Registern gespeichert.

Durch das BMVBS wurden mit der zum 1.3.2007 in Kraft getretenen Fahrzeug-Zulassungsverordnung weitere Regelungen getroffen, um die Prozesse des Massenverfahrens der Fahrzeugzulassung schlanker und effektiver zu gestalten sowie Bürokratie abzubauen:

- » So wurde die online- Kommunikation zwischen Zulassungsbehörden und ZFZR festgelegt, die im Herbst dieses Jahres vollständig wirksam wird. Dadurch wird zum einen die Aktualität des ZFZR erhöht und zum anderen können die örtlich geführten Zulassungsregister künftig entfallen.
- » Darüber hinaus wurden die Länder ermächtigt, festzulegen, dass bei Wechsel des Zulassungsbereichs des Fahrzeugs innerhalb des Landes z. B. infolge Umzug oder Verkauf auf die Zuteilung eines neuen Kennzeichens verzichtet werden kann.
- » Der Kreis der zur Führung von Behördenkennzeichen Berechtigten wurde drastisch verringert.
- » Seit März 2008 wird der erforderliche Nachweis des Versicherungsschutzes für ein Fahrzeug nicht länger durch die sog. „Doppelkarte“, sondern ausschließlich elektronisch geführt. Alle Autoversicherer bieten nun elektronische Versicherungsbestätigungen zum Abruf an. Der Dialog zwischen Versicherern und Zulassungsbehörden ist ab Herbst 2009 vollständig elektronisiert. Das Verfahren bietet auch für die Versicherungswirtschaft wesentliche Vorteile und Erleichterungen. So kann z. B. eine vollautomatische Folgebearbeitung sowie Beschleunigung der Policierung und Rechnungsstellung erfolgen und der Logistikaufwand wird deutlich reduziert.

Das BMVBS hat im Frühjahr 2009 einen Entwurf zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes auf den Weg gebracht, um die Anwendungsmöglichkeiten von E - Government bei der Fahrzeugzulassung auszuweiten.

Damit wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, durch Rechtsverordnung die Landesregierungen zu ermächtigen, im Rahmen von Pilotversuchen auch neue Verfahrensweisen zu erproben, die von den derzeitigen Vorschriften abweichen. Ob und inwieweit das Regelungsvorhaben tatsächlich zu einer Verminderung von Bürokratiekosten führen wird, hängt stark davon ab, wie die Pilotprojekte ausfallen. Das BMVBS wird die konkreten Auswirkungen auf die Bürokratiekosten im Rahmen der Evaluation der auf 3 Jahre angelegten Pilotprojekte untersuchen.

Beispiel**Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung (BMAS)**

Arbeitgeber hatten bis Ende des vergangenen Jahres Meldungen zur Sozialversicherung nicht mit Beginn der Beschäftigung abzugeben, sondern mit der ersten Lohn- und Gehaltsabrechnung, spätestens innerhalb von sechs Wochen nach Beschäftigungsbeginn. Es geschah nicht selten, dass bei Schwarzarbeitskontrollen vor Ort gegenüber der Kontrollbehörde vorgebracht wurde, der Mitarbeiter habe die Arbeit erst kürzlich aufgenommen und die Anmeldung zur Sozialversicherung erfolge selbstverständlich in Kürze.

Für schwarzarbeitsanfällige Bereiche wurde daher nun eine Sofortmeldepflicht zur Sozialversicherung im Sozialgesetzbuch verankert. Die Meldung muss zwingend bei Aufnahme der Arbeit in elektronischer Form bei der Deutschen Rentenversicherung vorliegen.

Erste Überlegungen sahen vor, dass die Sofortmeldung branchenunabhängig für alle Arbeitnehmer eingeführt werden sollte. Der Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für die Ressortabstimmung enthielt noch 16 Branchen. Dies hätte Bürokratiekosten in Höhe von 27,7 Mio. Euro verursacht. Hiergegen hatte u.a. der Normenkontrollrat Bedenken.

Der abschließende Entwurf des Bundesministeriums enthielt schließlich neun Branchen, von denen bereits acht bisher im SGB IV als schwarzarbeitsanfällig eingestuft wurden. Die Einführung einer Sofortmeldung für diese Branchen verursacht laut Bundesministerium Bürokratiekosten in Höhe von geschätzt 19,9 Mio. Euro pro Jahr

Der Rat hat dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales empfohlen, zu einem geeigneten Zeitpunkt das eingeführte Verfahren zu evaluieren. Nur wenn sichergestellt ist, dass es sich um ein effizientes Verfahren handelt und Schwarzarbeit sowie illegale Beschäftigung dadurch wirksam bekämpft werden, sind die Bürokratiekosten auf Dauer gerechtfertigt.

Beispiel**Gesetzliche Regelung der Fälligkeit für Beitragsnachweise der Sozialversicherung (BMAS)**

Die Unternehmen übermitteln für ihre Beschäftigten sog. Beitragsnachweise an die Krankenkassen, damit diese die Höhe der Beiträge zur Sozialversicherung bestimmen können. Die Krankenkassen regelten die Fälligkeit für diese Nachweise bislang in ihren jeweiligen Satzungen. Da die Regelungen der Krankenkassen zur Fälligkeit der Beitragsnachweise stark voneinander abwichen, war das Übermitteln der Nachweise für die Unternehmen beschwerlich. Die Regelungen behinderten die Einführung eines vollautomatischen Verfahrens, was in der Praxis häufig Mahnungen und Säumniszuschläge nach sich zog.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat einen Gesetzentwurf zur Regelung der Fälligkeit eingebracht. Damit wird eine wesentliche Hürde für die ordnungsgemäße Versendung und Verbuchung genommen, was sowohl zu einer Entlastung der Unternehmen als auch der Krankenkassen führt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales schätzt das Einsparvolumen für die Unternehmen auf etwa 96 Mio. Euro jährlich. Das Gesetz ist in Kraft seit 2008.

3. Bestand effektiv reduzieren

3.1 Bestandsmessung

Die Bundesregierung hat in den Jahren 2007 und 2008 eine Bestandsmessung durchgeführt. Dabei wurden zunächst alle Informationspflichten der Wirtschaft aus Bundesgesetzen zum Stichtag 30. September 2006 von den Ressorts identifiziert und an das Statistische Bundesamt übermittelt. Das Statistische Bundesamt hat 9.279 Informationspflichten⁴ gemessen. Für die Erfüllung dieser Informationspflichten entstehen der deutschen Wirtschaft jährlich Kosten in Höhe von 47,6 Mrd. Euro.

In seiner Stellungnahme⁵ vom 10. Dezember 2008 zum Jahresbericht der Bundesregierung hatte der Rat festgestellt, dass die Messung der Informationspflichten - mit erheblicher vermeidbarer Verzögerung - abgeschlossen werden konnte. Er hatte aber darauf hingewiesen, dass bestimmte Regelungen und Informationspflichten noch nicht im Ergebnis der Bestandsmessung enthalten sind. Dies betrifft insbesondere Informationspflichten, die im Vorfeld und innerhalb von Schuldverhältnissen gelten. Der Rat bedauert, dass diese Lücke in der Bestandsmessung noch nicht geschlossen werden konnte und fordert die Bundesregierung daher auf, unverzüglich die vollständige Messung dieser Informationspflichten durchzuführen.⁶

Informationspflichten, die im Vorfeld und innerhalb von Schuldverhältnissen bestehen

Zwischen dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) und dem Rat besteht Dissens über die Einordnung von gesetzlichen Informationspflichten bei der Anbahnung und innerhalb von Vertrags-/Schuldverhältnissen (vertragliche Informationspflichten). Das BMJ hat diese vertragliche Informationspflichten weder in der Bestandsmessung identifiziert, noch an das Statistische Bundesamt zur Messung gemeldet. Gleichzeitig hat das BMJ bei neuen Regelungsvorhaben vertragliche Informationspflichten nicht als solche dargestellt und quantifiziert. Der NKR hat in einer Reihe von Stellungnahmen zu Regelungsentwürfen, die vertragliche Informationspflichten betrafen, auf diesen Dissens aufmerksam gemacht (zuletzt zum Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie).

Bei der Abstimmung der Stellungnahmen der Bundesregierung zu den Beschlüssen des NKR zur Verbraucherkreditrichtlinie und zur Aktionärsrichtlinie haben BMJ und Bundeskanzleramt am 4. November 2008 Einigung über den Umgang mit vertraglichen Informationspflichten erzielt. Diese Einigung wurde als Teil der Stellungnahme der Bundesregierung zu den Beschlüssen des NKR im Bundeskabinett verabschiedet. Folgende Regelung wurde vereinbart:

(Fortsetzung auf nächster Seite)

⁴ Ursprünglich wurden rd. 10.900 Informationspflichten gemeldet. Die Differenz erklärt sich durch Bereinigung von Doppelmeldungen sowie durch 1.173 Informationspflichten aus EU-Verordnungen, die nicht Gegenstand des Regierungsprogramms sind.

⁵ Die Stellungnahme steht zum download zur Verfügung unter www.normenkontrollrat.bund.de.

⁶ Weiterhin sind noch Informationspflichten Zuwendungsrecht zu messen. Der Umgang mit diesen Pflichten wird in einer interministeriellen Arbeitsgruppe erörtert. Das Statistische Bundesamt hat im Auftrag der Bundesregierung mit der methodischen Umsetzung des Projekts begonnen.

Informationspflichten, die im Vorfeld und innerhalb von Schuldverhältnissen bestehen

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass auch innerhalb von Schuldverhältnissen Informationspflichten im Sinne des NKR-Gesetzes bestehen können. Dagegen sind inhaltliche Erklärungen, Angaben und Formerfordernisse keine Informationspflichten nach dem Standardkosten-Modell.

Keine Informationspflichten lösen also die Erklärungen und Angaben aus, die als für den Vertragsabschluss, seine Durchführung oder seine Beendigung erforderlich vorgesehen sind; also insbesondere die korrespondierenden Willenserklärungen oder die Ausübung von Gestaltungsrechten, z. B. der gegenseitige Austausch von Informationen über die wesentlichen Vertragsinhalte, Erklärungen zur Vorbereitung oder Geltendmachung von Mängelansprüchen (z. B. Mängelanzeige im Mietrecht, Minderungserklärung) oder zur Beendigung des Vertragsverhältnisses (Kündigung, Widerruf, Rücktritt).

Dagegen ist von einer Informationspflicht im Sinne des SKM immer dann auszugehen, wenn sie nicht nur erforderlich ist, um einen Vertrag sachgerecht abzuschließen, durchzuführen oder zu beenden, sondern ihre Erfüllung auch einem darüber hinausgehenden Interesse dient. Hierzu können Regelungen über den Verbraucherschutz gehören (z. B. Warnhinweise, Unterrichtungspflichten über die Rechtslage, die Begründung von Vertragsablehnungen oder das Beifügen von AGBs, bestimmte Informationspflichten des Versicherers gegenüber dem Versicherten nach dem VVG und der VO über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen) oder Regelungen zur ordnungsgemäßen Besteuerung.

Bei der Behandlung solcher Informationspflichten ist zu trennen zwischen ihrer Erfassung und Identifizierung einerseits und ihrer Quantifizierung andererseits. Bei letzterer ist zu bedenken, dass insbesondere im Zivilrecht gesetzlich vorgesehene Datenanforderungen vielfach auch oder vor allem dem Interesse der Vertragsparteien dienen. Sie können im Einzelfall als sog. „Sowieso-Kosten“ in Abzug zu bringen sein und mindern so das Belastungsergebnis ggf. deutlich.

Bei der Anwendung dieser Regelung bestehen insbesondere unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Behandlung vorvertraglicher Informationspflichten. Das BMJ vertritt die Auffassung, dass nur diejenigen vorvertraglichen Informationspflichten als Informationspflichten im Sinne des NKR-Gesetzes zu bewerten sind, die Hinweise auf gesetzliche Regelungen enthalten. Bei den Angaben zu den wesentlichen Vertragsbestandteilen soll es sich um inhaltliche Pflichten handeln. Die vorvertragliche Information über die wesentlichen Vertragsbestandteile sei zwar nicht „für den Vertragsabschluss erforderlich“, aber im Gesetz „als für den Vertragsabschluss erforderlich vorgesehen“, weil eine Verletzung der Pflicht zu Schadensersatzansprüchen führen kann. Damit sei die Pflicht nach dem Wortlaut der o.g. Einigung eine inhaltliche Pflicht und keine Informationspflicht nach SKM. Gegen diese Einordnung spreche auch nicht, dass eine Regelung dem Verbraucherschutz diene. Das Ziel des Verbraucherschutzes sei bewusst im Kompromiss nicht als eindeutiges Kriterium für eine Informationspflicht nach SKM genannt.

Der Rat ist demgegenüber der Auffassung, dass es sich bei vorvertraglichen Informationspflichten immer um solche im Sinne des NKR-Gesetzes und der o.g. Einigung handelt, da vorvertragliche Informationen keine Erklärungen und Angaben enthalten, die für den Vertragsabschluss erforderlich sind. Der Vertrag kommt erst zu einem späteren Zeitpunkt zu Stande und zwar auch dann, wenn ein Vertragspartner die vorvertragliche Informationspflicht verletzt hat.

Die vorvertragliche Information ist also nicht erforderlich, um den Vertrag abzuschließen, sondern ihre Erfüllung dient regelmäßig einem darüber hinausgehenden Interesse (z.B. dem Verbraucherschutz).

3.2 Abbauprogramm der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die Bürokratiekosten der Wirtschaft bis Ende 2011 um 25 Prozent zu reduzieren. Der Rat hatte bereits in seinem Jahresbericht 2007 die Festlegung von Zwischenzielen empfohlen. Die Bundesregierung hat diesen Gedanken aufgegriffen und festgelegt, dass bis Ende 2009 in etwa die Hälfte des angestrebten Ziels erreicht werden soll.

Ausgangspunkt für das Abbauziel bilden die in der Bestandsmessung ermittelten Bürokratiekosten. Dies sind derzeit rund 47,6 Mrd. Euro. Die Bundesregierung teilt die bisher gemessene Gesamtbelastung nach Verursacherebenen (national/international) auf. Danach ergeben sich national veranlasste Bürokratiekosten für die Wirtschaft von 22,5 Mrd. Euro und auf europäischen und internationalen Vorgaben beruhende Bürokratiekosten von 25,1 Mrd. Euro.

Die Bundesregierung hat bislang keine ausdrückliche Festlegung getroffen, welche Auswirkungen diese Aufteilung für das Abbauziel hat. Der Normenkontrollrat geht weiterhin davon aus, dass die Bundesregierung gemäß der gesetzlichen Regelung des NKR-Gesetzes alle Bürokratiekosten, die - unabhängig von der Verursacherebene - auf Bundesrecht beruhen, in das Abbauziel einbeziehen wird.

Der Betrag von 47,6 Mrd. Euro ist noch nicht endgültig: Methodische Fragen insbesondere im Zusammenhang mit der Einordnung von Informationspflichten innerhalb von Schuldverhältnissen, die noch nicht vollständig zur Messung gemeldet worden sind, und mit der Abgrenzung des Unternehmensbegriffs im Steuerrecht müssen noch geklärt werden (siehe oben 3.1). Aufgrund der hohen Fallzahlen kann es hierbei noch zu einer nennenswerten Erhöhung der Ausgangsbelastung kommen.

Ausgehend von Bürokratiekosten in Höhe von rund 47,6 Mrd. Euro beträgt das vorläufige Abbauziel rund 12 Mrd. Euro. Die Hälfte der angestrebten Reduzierung, d.h. 6 Mrd. Euro, soll bis Ende 2009 erreicht sein.

In ihrem Zwischenbericht vom Juni 2009 weist die Bundesregierung insgesamt 288 umgesetzte Vereinfachungsmaßnahmen mit einem Entlastungsvolumen von 6,84 Mrd. Euro⁷ aus. Sofern sich bei der Ausgangsbelastung keine wesentlichen Änderungen ergeben, hätte die Bundesregierung damit die Bürokratiekosten bereits um rund 14 Prozent reduziert. Das Zwischenziel von 12,5 Prozent bzw. 6 Mrd. Euro wäre damit übertroffen.

⁷ Bei einem Teil der Maßnahmen war der NKR nicht beteiligt. Insofern kann er nicht beurteilen, ob das Abbauvolumen korrekt eingeschätzt worden ist. Einige Maßnahmen - z.B. das Entlastungsvolumen von 400 Mio. Euro durch die Abschaffung von BMF-Schreiben - befinden sich noch in der Diskussion.

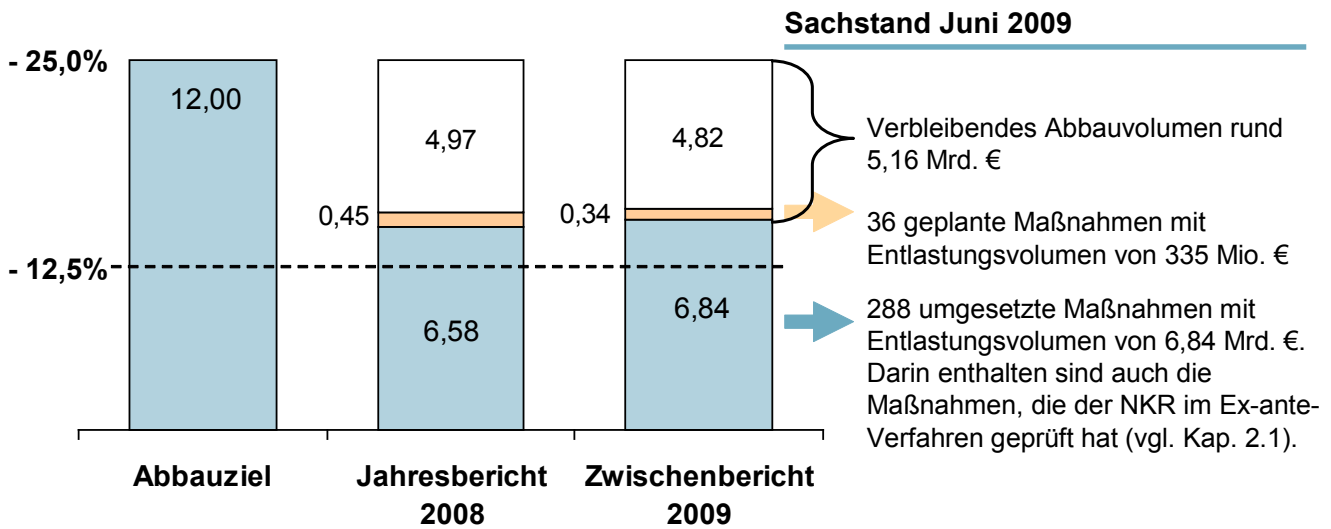


Abb. 7: Sachstand zur Erreichung des Abbauziels der Bundesregierung; Angaben in Mrd. Euro.

Um dies abschließend beurteilen zu können, müssen allerdings auch die seit Beginn des Regierungsprogramms neu geschaffenen belastenden Regelungen gegengerechnet werden (sog. „Nettoziel“). So wurden dem Nationalen Normenkontrollrat beispielsweise seit 1. Dezember 2006 insgesamt 133 Regelungsvorhaben mit einer Nettobelastung vorgelegt (vgl. Abschnitt I.2.1, S. 13). Ein wesentlicher Teil davon ist auf den Gesetzentwurf zur Umsetzung der Verbrauchercreditrichtlinie zurückzuführen. Dieser führt zu einer Belastung in Höhe von 524,5 Mio. Euro.

Darüber hinaus ist noch weitgehend offen, wie die zweite Hälfte des Abbauziels bis 2011 erreicht werden soll. Offen sind 5,16 Mrd. Euro. Wie die obige Abbildung verdeutlicht, hat sich das umgesetzte Entlastungsvolumen gegenüber dem im Jahresbericht 2008 vorgelegten Abbauprogramm nur um rund 0,260 Mrd. Euro auf 6,84 Mrd. Euro erhöht. Zudem weisen die 36 geplanten Maßnahmen lediglich ein Entlastungspotential von 0,335 Mrd. Euro auf. Selbst wenn diese umgesetzt würden, wären immer noch Abbaumaßnahmen in Höhe von 4,82 Mrd. Euro notwendig.

Der Rat hat bereits in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht der Bundesregierung vom Dezember 2008 darauf hingewiesen, dass noch kein Gesamtkonzept zur Erfüllung der zweiten Hälfte des 25 % Ziels vorliegt. Der Rat erwartet, dass die erforderlichen Arbeiten nach der Bundestagswahl unverzüglich angegangen werden. Anderenfalls ist damit zu rechnen, dass es zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung des Regierungsprogramms kommen könnte.

Die Bundesregierung sollte dabei insbesondere ihre Bemühungen beim Abbau von Belastungen verstärken, die auf EU- oder internationales Recht zurückzuführen sind. Während beim Abbau national veranlasster Bürokratiekosten für die Wirtschaft von 22,5 Mrd. Euro ein Abbau

von rund 29,4% erreicht werden konnte, liegt die Bundesregierung bei den Bürokratiekosten, die auf europäischen und internationalen Vorgaben beruhen, weit zurück. Hier konnten von 25,1 Mrd. Euro lediglich rund 2,0% abgebaut werden.

3.3 Spürbarer Bürokratieabbau

Kein Zweifel: mit bisher 288 umgesetzten Vereinfachungsmaßnahmen hat die Bundesregierung bereits Beachtliches für die bürokratische Entlastung der Wirtschaft getan. Gleichwohl zeigt die Erfahrung der vergangenen zweieinhalb Jahre, dass die Entlastungswirkung von den betroffenen Unternehmen noch nicht in gleicher Weise wahrgenommen wird. Der Erfolg des Regierungsprogramms hängt jedoch maßgeblich davon ab, dass die Entlastungen im Unternehmen auch spürbar werden.

Ein Grund dafür ist, dass die Entlastungsmaßnahmen entweder noch nicht in Kraft getreten oder in der Praxis umgesetzt sind. Hierzu gehört z.B. die Verpflichtung zur automatisierten Meldung in der Sozialversicherung, die Anhebung der Umsatzgrenze für die Buchführungspflicht oder die Einführung eines elektronischen Entgeltnachweises oder der Wegfall der Lohnsteuerkarten durch Einführung eines elektronischen Abrufverfahrens für Lohnsteuer-Abzugsmerkmale. Dies führt dazu, dass die Entlastungswirkung zeitversetzt bei dem einzelnen Unternehmen spürbar wird.

Dass mit der Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Abbauziels von 25 Prozent nicht zwangsläufig eine spürbare Entlastung der deutschen Wirtschaft erzielt wird, zeigt auch die vom Nationalen Normenkontrollrat im Mai 2008 vorgelegte Studie „Bürokratische Belastungen einzelner Unternehmen“.⁸ So bilden die 50 kostenträchtigsten Informationspflichten (weniger als 1% aller Informationspflichten) bereits 80% der Gesamtbelastung. Folgerichtig hat sich die Bundesregierung bei der Identifizierung von Entlastungspotenzialen zunächst auf die Top 50 konzentriert.⁹

8 Download unter www.normenkontrollrat.bund.de.

9 Vgl. Jahresbericht der Bundesregierung 2007, S. 25.

Beispiel

Auswirkungen des BilMoG auf die Erreichung des Abbauziels

Die Auswirkungen von Entlastungsmaßnahmen bei den Top 50 auf die Erreichung des Abbauziels werden sehr gut am Beispiel des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) deutlich. Mit diesem Regelungsvorhaben hat die Bundesregierung eine Netto-Entlastung von 2,55 Mrd. Euro erzielt. Die Entlastung bezieht sich dabei auf die folgenden vier Informationspflichten der Bestandsmessung:

- » Allgemeine Buchführungspflicht (Top 2 der Bestandsmessung mit 3,72 Mrd. Euro);
- » Pflicht zur Jahres- und Konzernabschlusserstellung, Prüfung und Offenlegung für alle Kapitalgesellschaften (Top 4 der Bestandsmessung mit 3,54 Mrd. Euro);
- » Bilanzierung bei Personenhandelsgesellschaften und Einzelkaufleuten (Top 7 der Bestandsmessung mit 1,64 Mrd. Euro);
- » Pflicht zur Aufstellung einschließlich Prüfung und Offenlegung von Jahres- u. Konzernabschluss und Lagebericht für Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute (Top 13 der Bestandsmessung mit 0,7 Mrd. Euro).

Insgesamt weist die Bestandsmessung für diese vier Informationspflichten Bürokratiekosten von 9,59 Mrd. Euro aus. Mit dem BilMoG konnten diese Bürokratiekosten um rund 27 Prozent reduziert werden. Am bisher erreichten Abbauvolumen von 6,68 Mrd. Euro hatte das BilMoG einen Anteil von 38 Prozent.

Die Konzentration auf die Top 50 darf aber nicht dazu führen, dass die übrigen 99% der Informationspflichten unberücksichtigt bleiben. Zwar spielen diese aufgrund der geringeren Zahl betroffener Unternehmen gesamtwirtschaftlich nur eine eher untergeordnete Rolle. Für die jeweils Betroffenen können sie jedoch durchaus relevante Belastungen darstellen.

90 Prozent aller Informationspflichten beziehen sich auf spezifische Wirtschaftsbranchen mit einem eingeschränkten Adressatenkreis von durchschnittlich nur 650 Unternehmen. Neben der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung lohnt sich deshalb auch eine Auswertung der branchenbezogenen Belastungen.

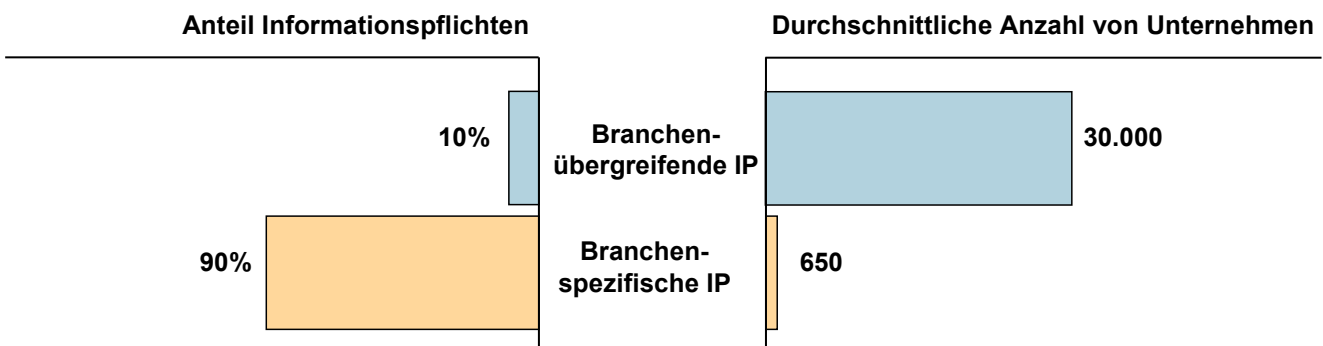
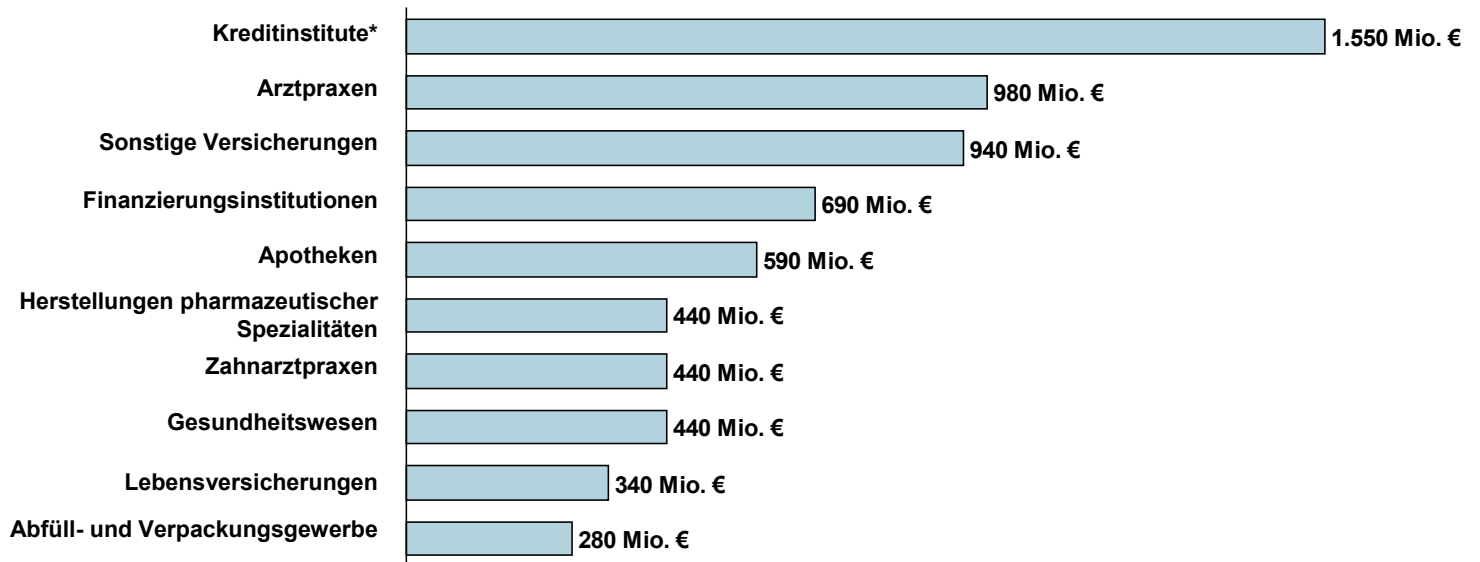


Abb. 8: Anteil und mittlere Unternehmensanzahl branchenübergreifender und branchenspezifischer Informationspflichten (vgl. NKR-Projektbericht „Bürokratische Belastungen einzelner Unternehmen“, S. 5.)

Das Statistische Bundesamt hat die gemessenen Informationspflichten nach betroffenen Wirtschaftsbranchen analysiert. Bei dieser Auswertung handelt es sich um ein bisher europaweit einmaliges Instrument. Es ermöglicht Aussagen zu den spezifischen Bürokratiekosten von rund 450 Branchen.

Die Auswertung des Statistischen Bundesamtes zeigt, dass einige Branchen besonders stark von bürokratischen Belastungen betroffen sind.



* ohne Spezialkreditinstitute.

Abb. 9: Auswertung der Bestandsmessung. Top 10 der Branchen mit den höchsten branchenspezifischen Bürokratiekosten (Top 10). Eigene Darstellung, Datenquelle Statistisches Bundesamt.

Der Nationale Normenkontrollrat hatte die Bundesregierung bereits im Jahresbericht 2008 aufgefordert, branchenspezifische Belastungen zu untersuchen. Insofern begrüßt er, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) diesen Ansatz aufgegriffen und drei Forschungsprojekte ausgeschrieben hat. Geplant ist die systematische Untersuchung branchenspezifischer Bürokratiekosten in den Bereichen Post und Telekommunikation, Automobilwirtschaft und Energiewirtschaft. Die Projekte sollen bis Ende dieses Jahres abgeschlossen sein.

Beispiel**Branchenspezifische Informationspflichten der Energiewirtschaft**

Für die Energiewirtschaft z.B. weist die Bestandsmessung über 800 branchenspezifische Informationspflichten aus. Diese hohe Anzahl bietet Anlass, diese Informationspflichten systematisch auf ihr Entlastungspotenzial hin zu überprüfen. Dabei sollten nach Auffassung des Rates folgende Fragen beantwortet werden:

- » An welche unterschiedlichen Stellen werden Daten geliefert (Adressatensicht)?
- » Welche unterschiedlichen Datenanforderungen müssen bereit gestellt und übermittelt werden?
- » Gibt es Gemeinsamkeiten zwischen den Datenanforderungen?
- » Gibt es Bündelungsmöglichkeiten bzw. können Synergieeffekte zwischen den Informationspflichten erreicht werden?
- » Gibt es Möglichkeiten für eine effizientere Bereitstellung und Übermittlung von Daten, beispielsweise durch Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie?

Zudem hat das BMWi den Dialog mit der Wirtschaft aktiv vorangetrieben. Auf einem BMWi-Forum am 17. März 2009 wurde mit den Hauptgeschäftsführern der Spitzenverbände der Wirtschaft (BDI, BDA, DIHK und ZDH) in einer Podiumsdiskussion über Perspektiven des Regierungsprogramms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung beraten.

Weiterhin hat das Bundesministerium der Finanzen im letzten Jahr für den Bereich des Kapitalmarktes und des Versicherungswesens eine branchenspezifische Auswertung der Bestandsmessung vorgenommen. Diese Auswertung hat das Ressort an die einschlägigen Verbände mit der Bitte übersandt, konkrete Vereinfachungsvorschläge bezogen auf die einzelnen Informationspflichten zu unterbreiten. Die Vorschläge wurden im Mai dieses Jahres mit allen Beteiligten (Verbänden, zuständigen Fachministerien, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Kanzleramt, NKR) erörtert. Für November ist ein Folgetreffen vereinbart, um den Fortgang bei der Umsetzung der Vorschläge zu diskutieren.

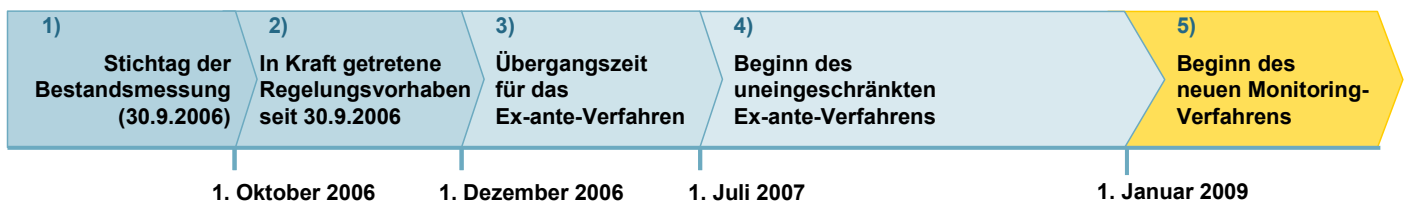
Dieser systematische Ansatz ermöglicht es, die Diskussion über Vereinfachungsmaßnahmen zielgerichtet auf die Belange einzelner Branchen zu führen. Der Rat begrüßt daher dieses Vorgehen und empfiehlt auch anderen Ministerien, branchenspezifische Gespräche zur Identifizierung von Vereinfachungsmaßnahmen zu nutzen. Darüber fordert er die Wirtschaft auf, sich selbst aktiv in den Prozess einzubringen.

4. Monitoring

Nachhaltiger Bürokratieabbau setzt ein effektives Monitoring voraus. Da die Bestandsmessung eine stichtagsbezogene Momentaufnahme der Bürokratiekosten der Wirtschaft darstellt, muss sie fortgeschrieben werden, damit sie auch künftig ein aktuelles Bild der bürokratischen Belastung vermitteln kann. Nach Einschätzung des NKR wurden wesentliche Fortschritte erzielt. Allerdings hält der Rat weiterhin eine Verbesserung der Informations- und Kommunikationswege für erforderlich. Nur so kann der Aufwand für alle am Monitoring beteiligten Akteure effizient gestaltet werden. Der Rat empfiehlt daher, das hierzu vom Statistischen Bundesamt entwickelte IT-System zur erweiterten Nutzung der SKM-Datenbank möglichst zeitnah anzuwenden.

Um beurteilen zu können, wie erfolgreich das Regierungsprogramm ist, müssen die Maßnahmen zum Bürokratieabbau regelmäßig bilanziert werden können. Dies setzt ein effektives Monitoringsystem voraus, mit dem die Entwicklung der Bürokratiekosten systematisch erfasst und gemessen werden kann. Nur so kann rechtzeitig nachgesteuert werden, wenn der Prozess des Bürokratieabbaus nicht den gewünschten Verlauf nimmt.

Die Bestandsmessung ist eine stichtagsbezogene Momentaufnahme der Bürokratiekosten der Wirtschaft zum 30.9.2006. Damit sie auch künftig ein aktuelles Bild der bürokratischen Belastung vermitteln kann, müssen die seitdem in Kraft getretenen Regelungsvorhaben ergänzt werden. Der nachfolgende Zeitstrahl gibt einen Überblick über die fünf Phasen, die dabei unterschieden werden:



Phase 1: Umfasst 9.279 Informationspflichten aus nationalen Gesetzen und Verordnungen, die zum Stichtag 30. September 2006 in Kraft waren. Für diese Informationspflichten wurden Bürokratiekosten von rund 47,6 Mrd. Euro pro Jahr ermittelt.

Phase 2: Umfasst alle Regelungsvorhaben und darin enthaltenen Informationspflichten, die nach dem Stichtag und vor dem Beginn des Ex-ante-Verfahrens in Kraft getreten sind.

Phase 3: Umfasst alle Regelungsvorhaben, die nach dem 1. Dezember 2006 dem Bundeskabinett vorgelegt wurden, deren Ressortabstimmung aber bereits vor dem 1. Dezember 2006 begann. Für diese Regelungsvorhaben wurde eine Übergangsfrist bis zum 1. Juli 2007 vereinbart, innerhalb derer keine NKR-Beteiligung erfolgen musste.

Phase 4: Seit 1. Juli 2007 gilt das uneingeschränkte Ex-ante-Verfahren. Das heißt, es sind dem NKR alle Regelungsvorhaben vorzulegen, die im Kabinett behandelt werden; unabhängig davon, ob die Ressortabstimmung bereits vor dem 1. Dezember 2006 begonnen hat.

Phase 5: Seit 1. Januar 2009 melden die Ressorts alle neu in Kraft getretenen Regelungsvorhaben dem Statistischen Bundesamt.

Abb. 10: Phasen des Monitoring

Die Informationspflichten der Phase 1 sind vollständig in der SKM-Datenbank des Statistischen Bundesamtes erfasst. Sie bilden die Grundlage für das Monitoring der Bürokratiekosten seit dem 30. September 2006.

Für die Phasen 2-4 - also nach dem Stichtag der Bestandsmessung - wies das Monitoring bisher noch Defizite auf, da die Ressorts dem Statistischen Bundesamt nur in wenigen Fällen die notwendigen Daten zur Nacherfassung gemeldet haben. Darauf hatte der Nationale Normenkontrollrat bereits in seinem Jahresbericht 2008 hingewiesen. Der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau hat am 2. April 2009 den Beschluss gefasst, alle Regelungsvorhaben der Phasen 2-4 nachzuerfassen. Diese Nacherfassung ist nahezu abgeschlossen.

Seit 1. Januar 2009 (Phase 5) übersenden die Ressorts dem Statistischen Bundesamt alle neuen Regelungsvorhaben zur Erfassung in der SKM-Datenbank.¹⁰

Um die Vollständigkeit der Meldungen sicherzustellen, führt die Geschäftsstelle Bürokratieabbau eine Liste über alle in Kraft getretenen Regelungsvorhaben, die regelmäßig mit den Daten des Statistischen Bundesamtes abgeglichen wird.

Damit sind die noch im letzten Jahr bestehenden Defizite des Monitorings in systematischer Hinsicht ausgeräumt.

Allerdings ist es derzeit noch nicht möglich, die Daten des Ex-ante-Verfahrens unmittelbar in die SKM-Datenbank der Bestandsmessung zu übertragen. Es besteht hier ein Medienbruch, da Ressorts, NKR und Statistisches Bundesamt die Daten jeweils manuell erfassen müssen. Der Rat hält deshalb eine Verbesserung der Informations- und Kommunikationswege für erforderlich. Bereits im letzten Jahresbericht hat er auf diese Optimierungsmöglichkeiten hingewiesen und ein Konzept zur erweiterten Nutzung der SKM-Datenbank vorgestellt.¹¹ Das Statistische Bundesamt entwickelt in Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle Bürokratieabbau und dem NKR hierzu eine IT-Lösung, die eine medienbruchfreie Datenübermittlung ermöglicht. Der Rat empfiehlt, dieses System möglichst zeitnah einzuführen.

¹⁰ Jahresbericht der Bundesregierung 2008, S. 30.

¹¹ Vgl. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates 2008, S. 42f.

5. Bürgerinnen und Bürger

Die Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern ist dem Rat ein besonderes Anliegen. Die Bundesregierung sollte dazu zeitnah eine ressortübergreifende Gesamtstrategie vorlegen. Diese Strategie sollte die Vereinfachung von besonders aufwendigen Informationspflichten, die möglichst viele Bürgerinnen und Bürger betreffen, beinhalten. Ein weiterer Schwerpunkt sollte die Entlastung besonders belasteter Bevölkerungsgruppen sein.

Bürgerinnen und Bürger - neben der Wirtschaft - Hauptadressat staatlicher Regelungen sind einer Vielzahl von bürokratischen Belastungen durch Informationspflichten ausgesetzt. Die Bundesregierung hat sich daher mit ihrem Regierungsprogramm zum Ziel gesetzt, Bürokratiebelastungen von Bürgerinnen und Bürgern zu reduzieren.

Der Rat hat wiederholt auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass

- die Ressorts bei neuen Regelungsvorhaben eine Abschätzung der Bürokratiekosten der Bürgerinnen und Bürger vornehmen (Ex-ante-Verfahren),
- die Bundesregierung ein Konzept zur Messung der Pflichten sowie eine ressortübergreifende Gesamtstrategie für den Abbau der Belastungen entwickelt und
- dabei möglichst zeitnah der bürokratische Aufwand von besonders belasteten Bevölkerungsgruppen reduziert wird.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Rat, dass die Bundesregierung auf Grundlage des Beschlusses des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau vom 19. März 2008 methodische Fragen geklärt und zum 1. Januar 2009 mit dem Ex-ante-Verfahren begonnen hat. Zur Unterstützung der Ressorts wurde im Vorfeld der Ex-ante-Leitfaden in enger Abstimmung mit dem Normenkontrollrat entsprechend ergänzt. Der Rat hat seit Beginn des Verfahrens 12 Regelungsvorhaben¹² mit Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger geprüft.

Der Rat begrüßt, dass mit der Messung der bestehenden bürokratischen Belastungen von Bürgerinnen und Bürgern begonnen wurde. Eine Reihe von Bundesministerien hat in ihrem Bereich Informationspflichten identifiziert und dem Statistischen Bundesamt gemeldet. Bislang hat das Statistische Bundesamt von den rund 2.500 gemeldeten Pflichten etwa 1.500 gemessen. Die Ministerien engagieren sich jedoch unterschiedlich stark bei der Reduzierung der bürokratischen Belastungen für Bürgerinnen und Bürger.

Der Rat vermisst eine ressortübergreifende Gesamtstrategie der Bundesregierung zum Bürokratieabbau bei Bürgerinnen und Bürgern. Diese sollte zeitnah entwickelt werden, um das Momentum der Messphase für anschließende Vereinfachungen bestmöglich zu nutzen.

Die Ergebnisse der bereits gemessenen Informationspflichten lassen sich insofern für eine Ab-

¹² Stand: Juni 2009.

baustrategie nutzen, als sie einen ersten Überblick über die zeitaufwendigsten und häufigsten Informationspflichten geben. Es bietet sich an, insbesondere die Pflichten auf Vereinfachungsmöglichkeiten hin zu untersuchen, auf die diese beiden Merkmale zutreffen - also diejenigen, die besonders zeitaufwendig sind und gleichzeitig eine Vielzahl von Menschen betreffen. Darunter fallen zum Beispiel Anträge auf Leistungen zum Lebensunterhalt, Anträge in der Rentenversicherung sowie die Steuererklärung.

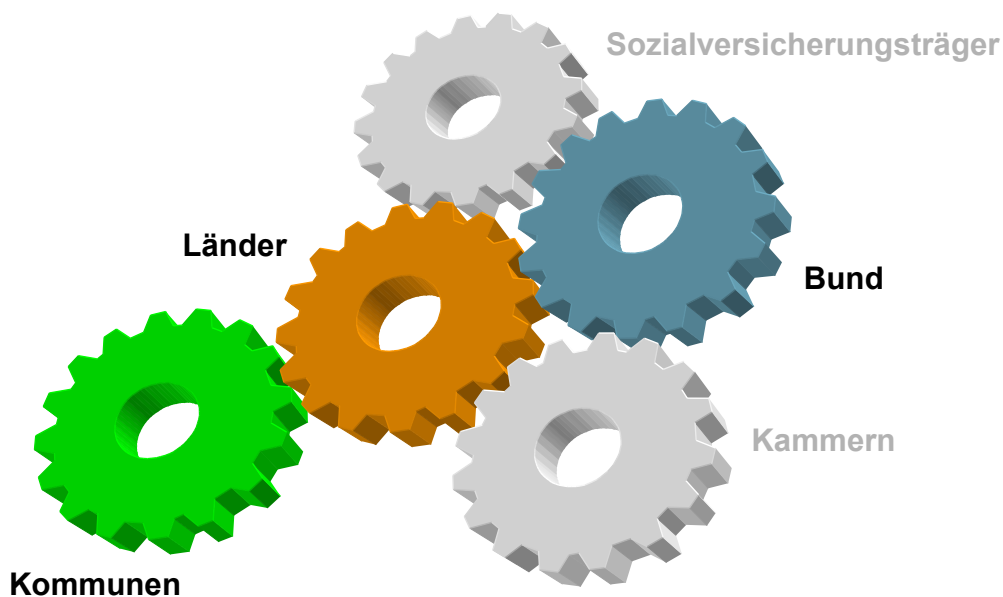
Der Rat empfiehlt der Bundesregierung zudem, internationale Erfahrungen der Niederlande, Österreichs und Dänemarks und entsprechende Studien zu nutzen und noch in diesem Jahr die Anwendbarkeit dieser Ansätze für Deutschland zu prüfen. Diese zeigen, dass verschiedene Bevölkerungsgruppen unterschiedlich stark von bürokratischen Belastungen betroffen sind. So haben z.B. Pflegebedürftige und chronisch Kranke und Familien im Vergleich zu anderen Menschen besonders viele Informationspflichten zu erfüllen.

Die Bundesregierung sollte deshalb einen Schwerpunkt auf die Entlastung besonders belasteter Bevölkerungsgruppen legen.

Damit entsprechende Vereinfachungsmaßnahmen auch spürbar bei den Bürgerinnen und Bürgern ankommen, müssen die Belastungen aus Sicht der Betroffenen erfasst und analysiert werden. Dazu ist es notwendig, die bundesrechtlichen Informationspflichten sowohl ressort- als auch ebenenübergreifend zu betrachten. Schließlich unterscheiden die Betroffenen nicht zwischen verschiedenen Zuständigkeiten. Für sie ist unerheblich, ob die Belastung unmittelbar aus der konkreten Rechtsnorm resultiert oder erst durch den Vollzug derselben verursacht wird. Sie nehmen bürokratische Belastungen ganzheitlich wahr. Bei der ebenenübergreifenden Betrachtung sollte die Bundesregierung auf den Erfahrungen aus den Pilotprojekten zum Elterngeld, Wohngeld und BAföG aufbauen.

6. Länder und Kommunen als Partner beim Bürokratieabbau

Wirksamer Bürokratieabbau ist nur möglich, wenn alle Verantwortungsträger in ihrem Zuständigkeitsbereich einen Beitrag leisten. Der Rat begrüßt daher, dass Bund, Länder und Kommunen gemeinsam mit dem NKR Pilotprojekte durchführen und drei ausgewählte Rechtsbereiche auf Vereinfachungsmaßnahmen und gute Praxisbeispiele hin untersuchen. Dieser Ansatz könnte Vorbild für weitere - insbesondere auch wirtschaftsrelevante - ebenenübergreifende Projekte sein.



Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen unterscheiden nicht, ob ihre Bürokratiekosten durch Bundesrecht, Landesrecht oder durch den Vollzug der Regelungen verursacht werden. Sie nehmen ihre bürokratische Belastung ganzheitlich wahr. Um die Betroffenen wirkungsvoll entlasten zu können, ist es daher notwendig, zu identifizieren, wo die Ursachen für die bürokratischen Belastungen liegen und wer welchen Beitrag zur Entlastung der Betroffenen in seinem jeweiligen Verantwortungsbereich leisten kann. Dazu bedarf es einer ebenenübergreifenden Betrachtung des Gesamtprozesses – von den bundes-, ggf. über die landesrechtlichen Regelungen bis hin zum Vollzug durch die zuständige Behörde. Bundesrechtliche Vorschriften werden zumeist durch Länder und Kommunen vollzogen. Sie sind häufig „näher dran“ an den Betroffenen und verfügen deshalb über umfassende Kenntnisse und Erfahrungen bei Identifizierung und Umsetzung von Vereinfachungsmaßnahmen.

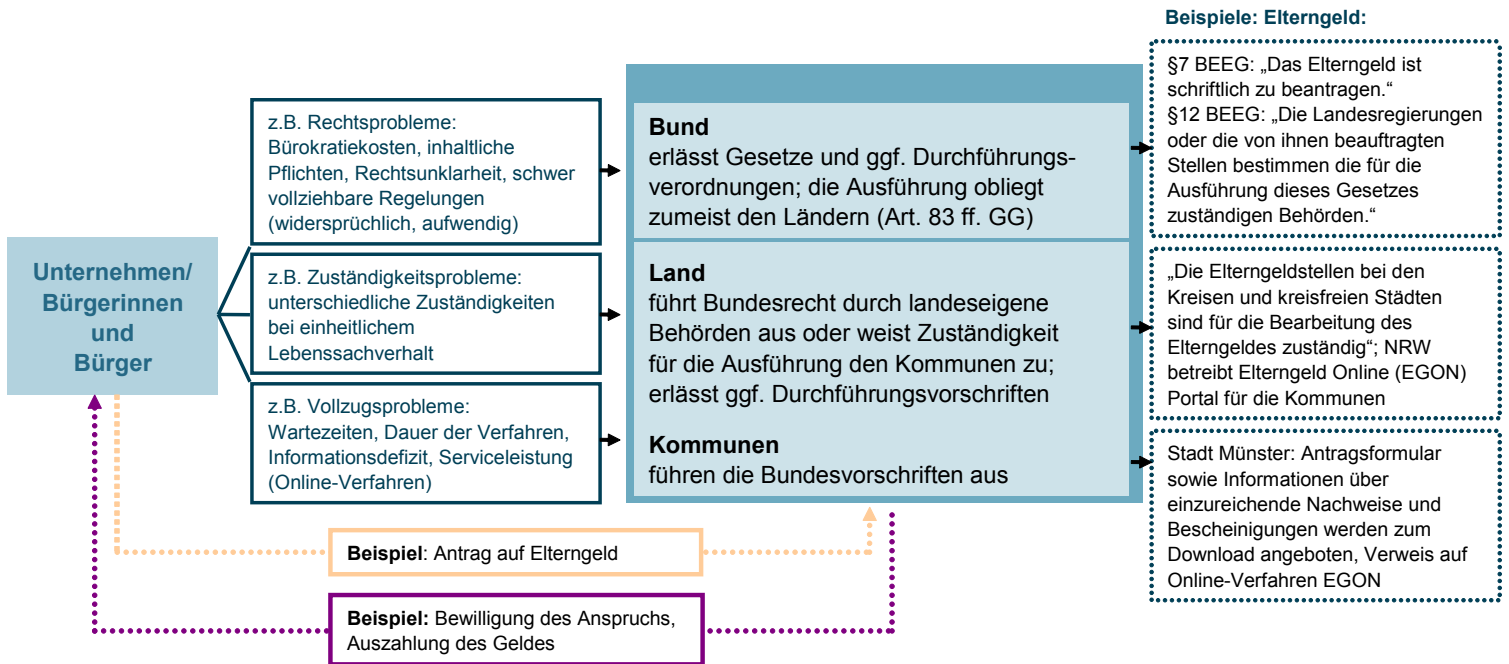


Abb. 11: Vollzug von Bundesrecht durch Länder und Kommunen aus Adressatensicht.

Der NKR hat in den letzten zweieinhalb Jahren die Erfahrung gewonnen, dass der Bundesgesetzgeber die konkreten Auswirkungen der bundesrechtlichen Regelungen auf den Vollzugsprozess nicht immer abschätzen kann. Es ist für ihn nicht immer absehbar, welche Zuständigkeiten die Länder festlegen oder wie Antragsformulare ausgestaltet werden. Beim Erlass von Regelungen ist daher oft schwer erkennbar, wie der Vollzug erleichtert und damit die bürokratischen Belastungen für die Betroffenen abgemildert werden können, ohne dabei das Regelungsziel zu verändern.

Vor diesem Hintergrund hat der NKR im letzten Jahr im Dialog mit den Bundesländern Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein sowie den kommunalen Spitzenverbänden Themenfelder identifiziert, an Hand derer eine ebenenübergreifende Betrachtung von Vollzugsprozessen erprobt werden soll. Als Ergebnis dieses Dialogs wurden Anfang des Jahres drei gemeinsame Pilotprojekte ins Leben gerufen: „Einfacher zum Elterngeld“, „Einfacher zum Wohngeld“ sowie „Einfacher zum BAföG“.

An jedem Projekt beteiligen sich Länder und Kommunen in unterschiedlicher Weise.

Pilotprojekt „Einfacher zum Wohngeld“	Pilotprojekt „Einfacher zum Elterngeld“
Länder: Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein	Länder: Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen
Kommunen: Stadt Braunschweig, Landeshauptstadt Düsseldorf Sozialzentrum Husum und Umland Stadt Falkensee Stadt Fürstenwalde Landeshauptstadt Kiel Stadt Kleve Stadt Luckenwalde Hansestadt Lübeck Stadt Melle Sozialzentrum Niebüll Landeshauptstadt Potsdam	Kommunen: Stadt Cottbus Landkreis Dahme-Spreewald Landkreis Düren Landkreis Heinsberg Stadt Münster Landkreis Oberhavel Landeshauptstadt Potsdam Landkreis Rhein-Sieg

Abb. 12: Teilnehmer an den Pilotprojekten „Einfacher zum Wohngeld“ und „Einfacher zum Elterngeld“

Mit den Projekten sollen gute Praxisbeispiele und Hinweise zur Vereinfachung bundesrechtlicher Regelungen identifiziert werden. Dazu werden die jeweiligen bundesrechtlichen Informationspflichten untersucht und der Aufwand von der Antragstellung bis zur Bewilligung ermittelt. Methodisch wird bei allen Projekten eine Messung der bundesrechtlichen Informationspflicht einschließlich des korrespondierenden Verwaltungsaufwands mit Hilfe des Standardkosten-Modells durch das Statistische Bundesamt vorgenommen. Die Projekte Wohngeld und Elterngeld werden parallel durchgeführt. Ergebnisse werden Mitte August 2009 vorliegen. Das BaföG-Projekt wird voraussichtlich im Juli beginnen und bis Ende des Jahres abgeschlossen werden.

Pilotprojekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“															
Länder: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Thüringen															
BaföG-Ämter: <table data-bbox="510 1720 1038 1921"> <tbody> <tr> <td>Darmstadt</td> <td>Mainz</td> </tr> <tr> <td>Erfurt</td> <td>Marburg</td> </tr> <tr> <td>Frankfurt</td> <td>Potsdam</td> </tr> <tr> <td>Gießen</td> <td>Regensburg</td> </tr> <tr> <td>Hamburg</td> <td>Trier</td> </tr> <tr> <td>Kassel</td> <td>Würzburg</td> </tr> <tr> <td>Karlsruhe</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Darmstadt	Mainz	Erfurt	Marburg	Frankfurt	Potsdam	Gießen	Regensburg	Hamburg	Trier	Kassel	Würzburg	Karlsruhe	
Darmstadt	Mainz														
Erfurt	Marburg														
Frankfurt	Potsdam														
Gießen	Regensburg														
Hamburg	Trier														
Kassel	Würzburg														
Karlsruhe															

Abb. 13: Teilnehmer am Pilotprojekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“

Ziel der Zusammenarbeit ist es,

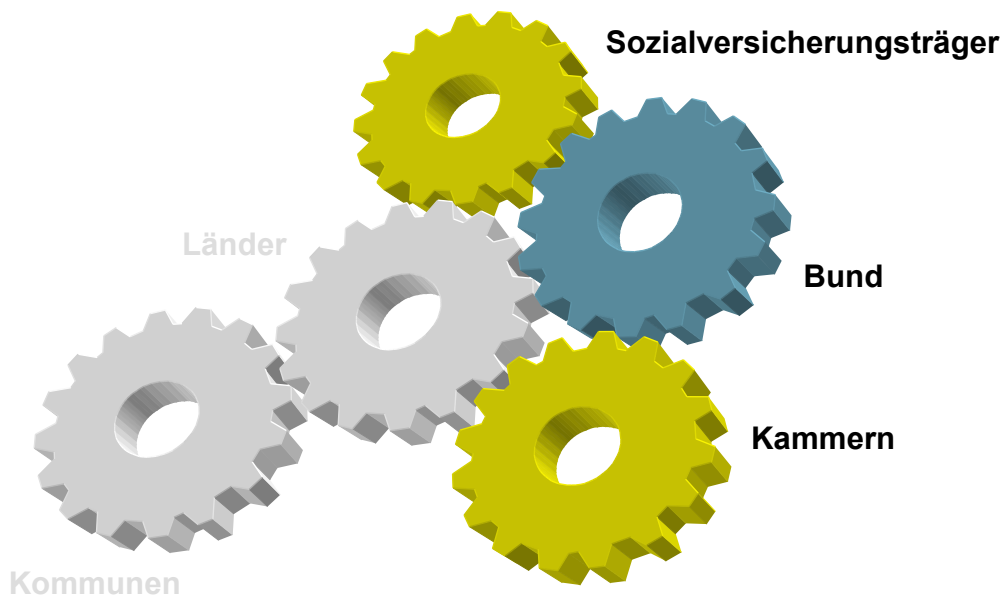
- Transparenz zu schaffen über das ebenenübergreifende Zusammenwirken von Bund, Land und Kommune beim Vollzug von bundesrechtlichen Informationspflichten,
- die Belastungen der Betroffenen beim Vollzug des jeweiligen Bundesrechts zu analysieren (Adressatenperspektive),
- eine Rückkopplung der Erfahrungen der Vollzugsbehörden mit den bundesrechtlichen Vorgaben zu ermöglichen,
- Vereinfachungsmöglichkeiten im Sinne von Praxisbeispielen (best practice) auf allen Verantwortungsebenen zu identifizieren und deren Einsparungspotentiale nachzuweisen,
- die Projektergebnisse gemeinschaftlich zu kommunizieren.

Die Zusammenarbeit beruht darauf, dass die Entlastungen der Adressaten durch ein freiwilliges und koordiniertes Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten generiert werden. Die grundgesetzliche Aufgabenverteilung wird dadurch nicht in Frage gestellt.

Die Erfahrung der letzten zweieinhalb Jahre zeigt immer deutlicher, dass die Bundesregierung auf die Unterstützung von Ländern und Kommunen angewiesen ist, wenn sie ihr Ziel erreichen will, Wirtschaft, Bürger und Verwaltung spürbar von Bürokratiekosten zu entlasten. Es ist daher wichtig, dass sich Länder und Kommunen aktiv in den Prozess einbringen und sich gemeinsam mit Bundesregierung und Normenkontrollrat für ein wirtschafts- und bürgerfreundliches Umfeld einsetzen. Der NKR hat wiederholt betont, dass die jeweiligen Erfahrungen und Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen beim Bürokratieabbau sinnvoll zu einer gemeinsamen Aktion Bürokratieabbau zusammengeführt werden sollten, um so eine kraftvollere Wirkung bei den Betroffenen auszulösen. Nur wenn sich möglichst alle Beteiligten aktiv in die Anstrengungen zum Bürokratieabbau einbringen und diesen als ihre eigene Aufgabe wahrnehmen, können Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen wirklich nachhaltig entlastet werden.

7. Zusammenarbeit mit Sozialversicherungsträgern und Kammern

Bürokratieabbau kann deutlich wirkungsvoller werden, wenn die Selbstverwaltungsträger systematisch am Prozess des Bürokratieabbaus teilnehmen. Dies betrifft sowohl die Träger der Sozialversicherung (z.B. Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Rentenversicherung Bund, Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung, gesetzliche Krankenkassen) als auch die Kammerorganisationen. Sie unterliegen einerseits bundesrechtlichen Regelungen, haben andererseits aber auch die Aufgabe, eigene untergesetzliche Regelungen zu treffen. In beiden Bereichen sind sie wertvolle Partner der Bundesregierung und des Rates. Mit den Trägern der Sozialversicherung finden seit dem Frühjahr 2008 Arbeitstreffen statt. Seitdem konnten bereits konkrete Maßnahmen zum Bürokratieabbau auf den Weg gebracht werden. Zur Einbeziehung der Kammerorganisationen fand im Mai dieses Jahres ein erstes Treffen mit deren Spitzenvertretern statt, bei der die Einrichtung von Arbeitsgruppen vereinbart wurde.



7.1 Zusammenarbeit mit Sozialversicherungsträgern

Die Sozialversicherungsträger werden sich zunehmend ihrer Verantwortung bewusst, die von ihnen verursachten unnötige Bürokratiekosten abzubauen und zu vermeiden. Verschiedene Sozialversicherungsträger engagieren sich in den vom Rat und der Bundesregierung ins Leben gerufenen Arbeitsgruppen und haben bereits konkrete Maßnahmen zum Bürokratieabbau auf den Weg gebracht.

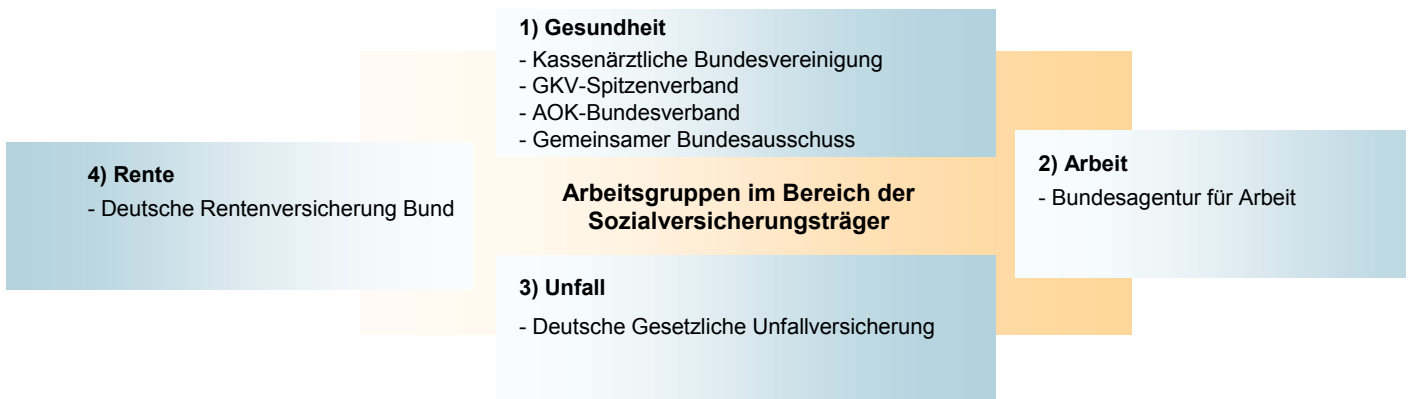


Abb. 14: Arbeitsgruppen im Bereich der Sozialversicherungsträger

7.1.1 Arbeitsgruppe Gesundheit

Besonders hervorzuheben sind die Initiativen der Arbeitsgruppe Gesundheit. Hier steht ein Projekt der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) im Mittelpunkt. Durch eine SKM-Messung wurden Schwerpunkte der Bürokratiekosten aus Informationspflichten für Vertragsärzte ermittelt und Vereinfachungsvorschläge entwickelt. Im Bereich der Kassenärztlichen Vereinigung Westfalen-Lippe (KVWL) wurden für Ärzte und Psychotherapeuten Bürokratiekosten in Höhe von 159 Mio. Euro pro Jahr ermittelt. Aus den Erkenntnissen hat die KVWL Vereinfachungsvorschläge entwickelt. Ziel der KBV ist es nun, fünf Vorschläge umzusetzen, zum Teil auch in Zusammenarbeit mit dem GKV-Spitzenverband und dem Gemeinsamen Bundesausschuss. Hierunter fällt z.B. die Abschaffung von Doppeldokumentationen.

Darüber hinaus hat der AOK-Bundesverband zusammen mit dem Statistischen Bundesamt eine SKM-Pilotmessung durchgeführt. Gemessen wurden drei Informationspflichten zur Erstellung und Übermittlung von Entgeltbescheinigungen (Krankengeld, Krankengeld bei Erkrankten des Kindes und Mutterschaftsgeld). Die Analyse hat ergeben, dass der elektronische Informationsaustausch zwischen Krankenkassen und Unternehmen deutlich erweitert werden muss. Zudem will der AOK-Bundesverband auch die Verfahrensabläufe zur Berechnung von Krankengeld verbessern. Damit kann neben der Wirtschaft auch die Verwaltung selbst entlastet werden.

7.1.2 Arbeitsgruppe Rente

Im Mittelpunkt der Arbeitsgruppe Rente steht ein Projekt der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV) zur Einführung der elektronischen Betriebsprüfung. Ab Anfang 2010 sollen mit Hilfe einer Prüfungssoftware vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellte Daten bereits vorab analysiert werden, um die daraus gewonnenen Ergebnisse als Hinweise für die Prüfung vor

Ort zu nutzen. Damit soll eine Reduzierung der Prüfdauer beim Unternehmen erreicht werden bzw. eine Vorortprüfung gänzlich entfallen. Dies würde zu einer erheblichen Entlastung der betroffenen Unternehmen führen.

Daneben wird die DRV die Antragsverfahren, so z.B. den Rentenantrag und den Kontenklärungsantrag, auf Vereinfachungsmöglichkeiten überprüfen.

7.1.3 Arbeitsgruppe Unfall

Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) will im Rahmen der Aktion „Einfach Gründen“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) die Unternehmensgründung erleichtern. Hierzu sollen die Meldepflichten bei Gewerbeanmeldungen zusammengefasst und elektronisch abgewickelt werden. Ziel dieses sogenannten „One-stop-Shops“ ist es, dass die Unternehmen nicht mehr aufwendig den jeweils zuständigen Unfallversicherungsträger (21 gewerbliche Berufsgenossenschaften) ermitteln müssen. Künftig ist nur noch eine zentrale Meldung erforderlich.

Das neue Verfahren führt auch zu Kosteneinsparungen für die Verwaltung. Bisher müssen die Gewerbemeldebehörden Unternehmensgründungen überwiegend in Papierform an die gesetzliche Unfallversicherung melden. Dies soll künftig automatisiert erfolgen. Die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung erhalten künftig für jedes neu gegründete Unternehmen nur noch einmalig Daten.

7.1.4 Arbeitsgruppe Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat drei Vereinfachungsvorschläge in die Arbeitsgruppe eingebracht. Sie zielen jeweils auf eine Gesetzesänderung, um den Verwaltungsaufwand und Meldungen zwischen den Sozialversicherungsträgern zu reduzieren.

So stellt die BA z. B. fest, dass Bezieher von Arbeitslosengeld II, die gleichzeitig Erwerbseinkommen beziehen, mehrfach krankenversichert sind. Dadurch entsteht ein erheblicher Bürokratieaufwand, ohne dass die Versicherten höhere Leistungsansprüche erwerben. Hiervon sind rund 1,3 Mio. Bürgerinnen und Bürger betroffen. Durch eine Änderung des Sozialgesetzbuchs könnten Mehrfachversicherungen abgeschafft und dadurch Meldungen an die Krankenkassen sowie der Abrechnungsaufwand reduziert werden.

Die Vorschläge werden jetzt geprüft und mit den zuständigen Bundesministerien besprochen.

7.1.5 Ex-ante-Abschätzverfahren bei Sozialversicherungsträgern

Der Rat begrüßt, dass die Kassenärztliche Bundesvereinigung und die Deutsche Rentenversicherung Bund eine Bürokratiekostenabschätzung ihrer Regelungsvorhaben einführen werden. Sie greifen damit das bewährte Ex-ante-Verfahren der Bundesregierung in unterschiedlichem Ausmaß auf:

Die Kassenärztliche Bundesvereinigung wird das Methodenhandbuch der Bundesregierung für die Einführung des Standardkosten-Modells und den Ex-ante-Leitfaden mit entsprechenden Anpassungen für den Gesundheitsbereich als Grundlage der Kostenschätzung nutzen.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund wird im Herbst 2009 mit der Schätzung der Be- und Entlastungen der „verbindlichen Entscheidungen“, das sind untergesetzliche Regelungen zur einheitlichen Rechtsauslegung, beginnen.

Inwieweit die beabsichtigten Maßnahmen zur Vermeidung neuer Bürokratie ausreichend sind, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilen. Erfahrungen aus dem Bundesbereich zeigen jedoch, dass eine Ex-ante Abschätzung der Bürokratiekosten neuer Regelungsvorhaben den Entscheidern eine bessere Beurteilungsgrundlage bietet. Die Betrachtung der Auswirkung einer Regelung für die Adressaten führt zu einer Qualitätsverbesserung.

Der Rat ermutigt daher alle weiteren Sozialversicherungsträger, ebenfalls eine Ex-ante Abschätzung der Be- und Entlastungen für ihre untergesetzlichen Regelungen einzuführen. Voraussetzung für den Erfolg des Verfahrens ist eine klare Entscheidung auf Leitungsebene, damit die verantwortlichen Organisationseinheiten entsprechende Regelungen praktisch um- und durchsetzen können.

7.1.6 Forum des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Bürokratieabbau

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist für den rechtlichen Rahmen der Renten- und Unfallversicherung und der Bundesagentur für Arbeit zuständig. Daher hat es am 24. März 2009 ein Forum zum Bürokratieabbau mit Beteiligung der Sozialversicherungsträger durchgeführt. Dies ist begrüßenswert, da eine derartige Plattform die Kommunikation der Sozialversicherungsträger mit dem Ministerium, gerade aber auch zwischen den Sozialversicherungsträgern untereinander fördert. Es ist absehbar, dass viele Vereinfachungsmaßnahmen (z.B. elektronischer Datenaustausch) nur gemeinsam geplant und durchgeführt werden können. Der Rat begrüßt, dass der Dialog der Sozialversicherungsträger und der zuständigen Ministerien - auch übergreifend zwischen den Zuständigkeitsbereichen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums für Gesundheit - fortgeführt werden soll.

7.2 Zusammenarbeit mit den Kammern

Die Kammern erfüllen als Körperschaften des öffentlichen Rechts¹³ eine Vielzahl staatlicher Aufgaben.

Um die Kammern systematisch in den Prozess des Bürokratieabbaus einzubeziehen, fand am 28. Mai 2009 im Bundeskanzleramt auf Einladung der Bundesregierung und des NKR ein erstes Treffen mit Spitzenvertretern von 18 Kammerorganisationen statt.

Dabei erklärten alle Beteiligten ihre Bereitschaft, sich aktiv in den Prozess einzubringen. Verinbart wurde die Einrichtung von vier Arbeitsgruppen, in denen gemeinsam mit der Bundesregierung und dem NKR Maßnahmen zum Abbau bürokratischer Belastungen erarbeitet werden sollen. Bereits im Sommer dieses Jahres sollen erste Arbeitstreffen stattfinden.



Abb. 15: Arbeitsgruppen im Bereich der Kammern

Darüber hinaus erklärten die Industrie- und Handelskammern Stade, Köln und Stuttgart ihr Interesse, die administrativen Prozesse ihrer Organisationen mit Hilfe des Standardkosten-Modells zu untersuchen. Unterstützt werden diese Projekte durch das Statistische Bundesamt.

Zudem wurde kammerübergreifend die berufliche Bildung als ein Bereich genannt, dessen bürokratische Belastungen einer Prüfung unterzogen werden sollte. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sich darauf hin bereit erklärt, am Beispiel einiger Ausbildungsverordnungen zusammen mit Kammerorganisationen, Sozialpartnern und betroffenen Unternehmen die bürokratischen Belastungen zu untersuchen.

¹³ Zu den öffentlich-rechtlichen Körperschaften zählen z.B. die landesrechtlichen Industrie- und Handelskammern, sowie die bundesrechtlichen Wirtschaftsprüfer-, Patentanwalt-, Bundesrechtsanwalts-, Bundesnotar-, Bundesarchitektenkammern. Daneben gibt es auch privatrechtlich organisierte Bundeskammern, z.B. Bundesärzte- oder Bundeszahnärztekammer.

8. SKM Verwaltung

Nachdem beim Bürokratieabbau für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger in den letzten zweieinhalb Jahren deutliche Fortschritte erzielt wurden, sollten zeitnah die methodischen Fragen beim Bürokratieabbau für die Verwaltung geklärt werden. Dabei sind die Besonderheiten des föderalen Staatsaufbaus zu berücksichtigen. Dazu bietet es sich an, in Pilotprojekten mit einzelnen Bundesministerien, Bundesländern und Kommunen sowie dem Statistischen Bundesamt zu untersuchen, ob und inwieweit sich das Standardkostenmodell in das bestehende Instrumentarium zur Verwaltungsmodernisierung integrieren lässt und Entlastungspotentiale erschlossen werden können.

8.1 Ausgangslage

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 dazu verpflichtet „Bürokratiekosten, vor allem solche, die durch rechtlich vorgegebene Informationspflichten für Unternehmen, Bürger und Verwaltung entstehen, messbar zu senken und neue Informationspflichten zu vermeiden“.

Das Programm der Bundesregierung zum Bürokratieabbau erstreckt sich folglich auch auf die Entlastung der Verwaltung. Die Ressorts weisen bei neuen Regelungsvorhaben bereits jetzt auch die Veränderungen der Informationspflichten der Verwaltung aus. Derzeit gibt es allerdings noch keine verbindliche Methodik, um ressortübergreifend die Auswirkungen auch kostenmäßig zu beziffern. Ein Konzept zum Abbau der bestehenden Bürokratiekosten liegt noch nicht vor.

Auch wenn zunächst der Bürokratieabbau für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger auf den Weg zu bringen war, hat der Rat sich bereits zu Beginn seiner Tätigkeit mit dem Bürokratieabbau in der Verwaltung befasst und das Thema insbesondere bei seinen Klausurtagungen intensiv diskutiert. Im Juli 2008 hat er in diesem Zusammenhang den Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV), den Präsidenten des Bundesrechnungshofs, Prof. Dr. Dieter Engels, zu einem ersten Erfahrungsaustausch eingeladen, um das Thema zu erörtern. Der BWV wirkt auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine dementsprechende Organisation der Bundesverwaltung hin, so dass - ebenso wie beim NKR - ein erhebliches Interesse an unbürokratischen Verwaltungsabläufen besteht. Der Dialog soll deshalb fortgesetzt werden.

Ungeachtet des gesetzlichen Postulats ist für den Rat eine zeitnahe Klärung der offenen methodischen Fragen beim Bürokratieabbau in der Verwaltung wichtig zur Qualitätssicherung im Ex-Ante-Verfahren. Gesetzliche Informationspflichten für Wirtschaft und Bürger stehen häufig in direkter Beziehung zur Aufgabenerledigung durch die Verwaltung. Eine nachhaltige

Verbesserung der Gesetzgebung lässt sich folglich nur erreichen, wenn die Entlastungseffekte im Bereich der Wirtschaft nicht zu einem unverhältnismäßigen Anstieg der Kosten der Verwaltung führen.

Nachdem sich die Rahmenbedingungen für die übrigen Bereiche in den letzten zweieinhalb Jahren deutlich verbessert haben - im letzten Jahr gab es noch Verzögerungen bei der Bestandsmessung der Wirtschaft und der Bürokratieabbau für Bürgerinnen und Bürger befand sich erst im Vorbereitungsstadium - muss nun dringend geklärt werden, wie künftig im Rahmen des Programms zum Bürokratieabbau mit Informationspflichten der Verwaltung umgegangen werden soll. Dabei ist insbesondere zu untersuchen, ob und inwieweit sich das Standardkosten-Modell in das bestehende Instrumentarium zur Verwaltungsmodernisierung wie z.B. Instrumente der neuen Steuerung, Kosten-Leistungsrechnung, etc. integrieren lässt bzw. umgekehrt auch Daten aus diesen Instrumenten für das SKM gewonnen werden können.

8.2 Anwendbarkeit des Standardkosten-Modells auf Informationspflichten der Verwaltung

Da es kaum internationale Erfahrungen bei der Anwendung des SKM beim Bürokratieabbau in der Verwaltung gibt, betritt der Rat hier Neuland. Probleme bei der Anwendung des SKM im Bereich der Verwaltung bestehen insbesondere bei der Abgrenzung der Informationspflichten von den inhaltlichen Pflichten einer Behörde.

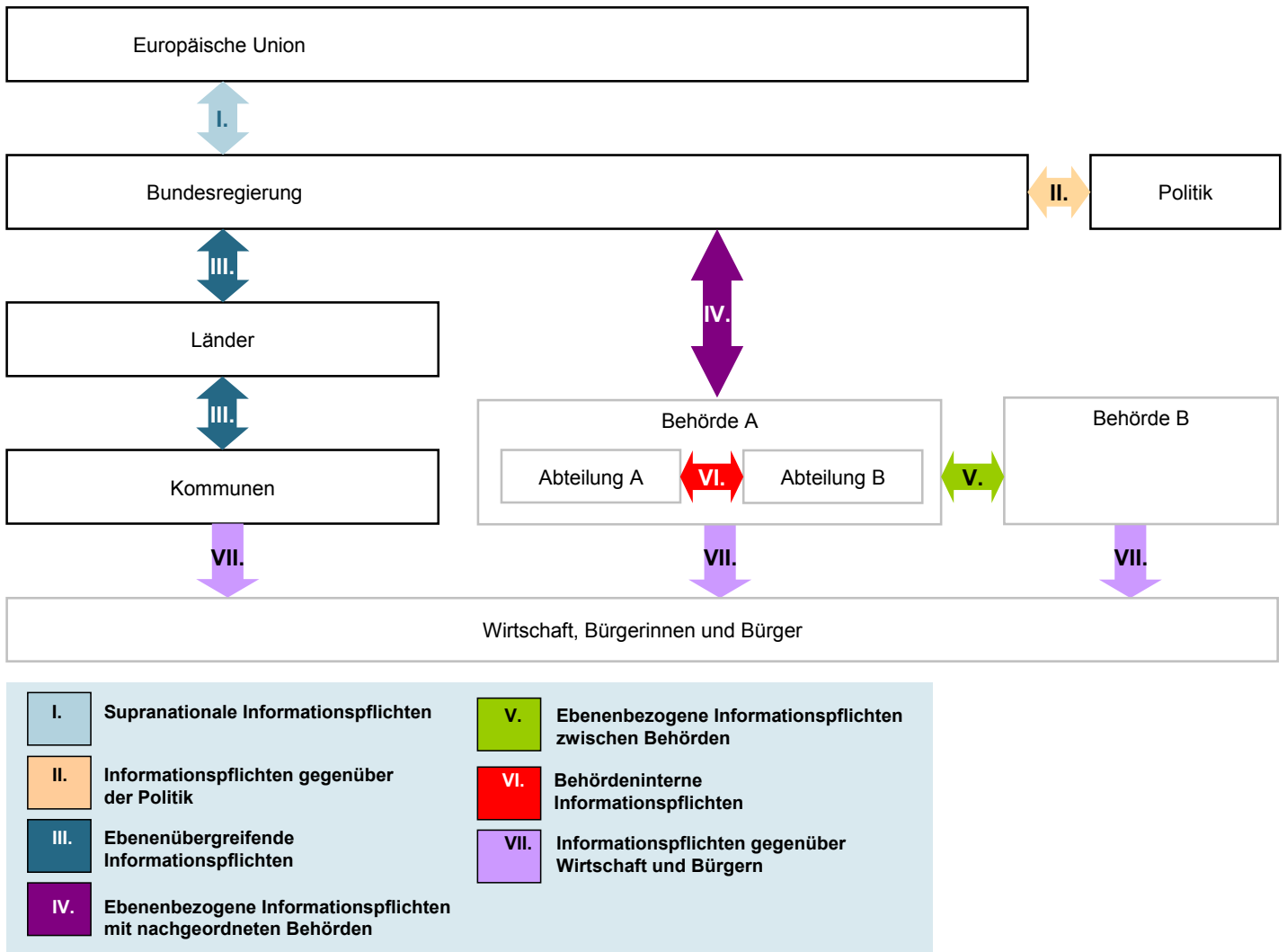
8.2.1 Methodische Herausforderungen bei der Anwendung des SKM in der Verwaltung

Nach § 2 Abs. 1 NKRG sind Informationspflichten „aufgrund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln“. Nach der gesetzlichen Definition könnten z.B. alle Bescheide einer Behörde Informationspflichten sein. Anders als bei der Wirtschaft stellt bei Behörden die Bearbeitung von Informationen (Beschaffen, Vorhalten und Übermitteln von Daten, Verschicken von Bescheiden, Dokumentation von Verwaltungsvorgängen) jedoch häufig die Kerntätigkeit des Verwaltungshandelns dar und ist nicht nur ein „Nebenprodukt“ zu einer anderen Aufgabe. Dieser Unterschied zur Wirtschaft macht die Anwendung des SKM im Bereich der Verwaltung schwierig. Schließlich ist es eine zentrale Voraussetzung für die Anwendbarkeit des SKM bei der Wirtschaft, dass der Kernbereich der Tätigkeit des Normadressaten unangetastet bleibt und lediglich überflüssige Kosten reduziert werden.

Bei der Verwaltung würde deshalb eine uneingeschränkte Anwendung der gesetzlichen De-

definition zu einer uferlosen Anwendung des SKM führen. Sie würde nahezu eine umfassende Prozessanalyse der (Kern-)Tätigkeit der jeweiligen Behörde notwendig machen. Eine Standardisierung der Prozesse wäre ebenfalls nur eingeschränkt möglich.

Der Informationstransfer zwischen Behörden oder innerhalb einer Behörde lässt sich, wie das nachfolgende Schaubild verdeutlicht, in mindestens sieben verschiedene Kategorien¹⁴ unterteilen:



Aufgrund der engen Verknüpfung zwischen Kerntätigkeit und Informationspflicht ist es daher notwendig, den methodischen Ansatz beim Abbau der bürokratischen Belastungen der Verwaltung zu modifizieren. Um eine für alle Ressorts handhabbare Lösung für den Bürokratieabbau in der Verwaltung zu finden, müssen die Bürokratiekosten per Definition klar eingegrenzt werden.

¹⁴ Darüber hinaus wird unter dem Gesichtspunkt Bürokratieabbau in der Verwaltung auch die Auswirkung von Informationspflichten von Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürgern auf den Verwaltungsvollzug diskutiert und als „rückwirkende Informationspflicht“ bezeichnet. Die aus der Bearbeitung von Informationspflichten entstehenden Kosten sind jedoch keine Bürokratiekosten i.S.d. NKR - Gesetzes, sondern Vollzugskosten (Siehe Kap. 8.2.3, S. 48).

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es bei der Gesetzesfolgenabschätzung – anders als bei der Wirtschaft – bereits eine Reihe von anderen Instrumenten zur Berechnung und Analyse der Verwaltungskosten gibt. Die Übertragung der Kostenberechnung mittels SKM auf den Bereich der Verwaltung macht folglich nur Sinn, wenn sich daraus ein echter Mehrwert ergibt oder SKM sinnvoll mit anderen Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung und mit Controllinginstrumenten verzahnt werden kann.

Bevor flächendeckend ein SKM-basierter Prozess zum Bürokratieabbau in der Verwaltung auf den Weg gebracht werden kann, müssen noch einige Fragen beantwortet werden. Ungeklärt ist z.B.:

- Was sollte unter dem Begriff „Verwaltung“ subsumiert werden?
- Wie können Informationspflichten der Verwaltung sinnvoll vom Kernbereich der Tätigkeit der Verwaltung abgegrenzt werden, um eine effektive Entlastung der Verwaltung schnell und wirksam herbeizuführen?
- Sind die Standardaktivitäten der Wirtschaft auf die Verwaltung übertragbar?
- Welcher Tarif (Zeit/Kosten) ist zugrunde zu legen? (Standardkostensätze wären auf der Basis von Besoldungsgruppen sowie der Personal- und Sachkostensätze des BMF relativ einfach zu ermitteln)
- Bietet das Standardkosten-Modell angesichts der bestehenden Instrumente zur Kostenabschätzung einen Mehrwert / eine einfachere Alternative für die Ermittlung des bürokratischen Aufwands der Verwaltung?

Ziel des Rates ist es, möglichst zeitnah auch im Hinblick auf die Verwaltung die Qualität von Gesetzentwürfen zu verbessern und eine flächendeckende Ausweisung der Bürokratiekosten im Ex-ante-Verfahren auf den Weg zu bringen.

8.2.2 Pilotprojekte mit einzelnen Ressorts, Länder und Kommunen

(1) Vorbereitung von Pilotprojekten mit BMI und anderen interessierten Ressorts

Um die methodischen Fragen zu klären, soll die Anwendbarkeit des SKM im Bereich der Verwaltung zunächst in ebenenübergreifenden Pilotprojekten mit interessierten Ressorts, Bundesländern und Kommunen untersucht werden.

Um konkrete Projekte vorzubereiten und um mögliche Handlungsfelder zu erschließen, haben NKR – Sekretariat, Geschäftsstelle Bürokratieabbau, Bundesministerium des Innern (BMI) und Statistisches Bundesamt mehrere Workshops auf Arbeitsebene durchgeführt. Das BMI hatte

flächendeckend alle für die Verwaltung in Betracht kommenden „Informationspflichten“ aus seinem Verantwortungsbereich - insgesamt ca. 3.100 - identifiziert. Ziel des Workshops war es, diese „Informationspflichten“ verschiedenen Kategorien zuzuordnen, um die Daten anschließend zur Vorbereitung der Abgrenzung der Informationspflichten von inhaltlichen Pflichten zu nutzen.

Auf dieser Basis soll eine vorläufige (Arbeits-)Definition für die Informationspflichten in der Verwaltung entwickelt werden, die dann in Pilotprojekten auf ihre Praxistauglichkeit hin erprobt werden soll.

Die Pilotprojekte befinden sich derzeit noch in der Planungsphase. Das BMI hat in einem ersten Schritt zusammen mit dem Statistischen Bundesamt alle für das BMI erfassten Informationspflichten einem Quick-Scan unterzogen. Mithilfe dieser Quick-Scans werden besonders kostenintensive Rechtsbereiche (z.B. Passrecht, Meldewesen, Aufenthaltsrecht etc.) ermittelt, die sich für ein Pilotprojekt eignen könnten.

(2) Einbeziehung von Ländern und Kommunen

Die Erfahrungen der letzten zweieinhalb Jahre haben gezeigt, dass Bürokratieabbau nur ebenenübergreifend gelingen kann. Dies gilt auch für den Bürokratieabbau in der Verwaltung. Es ist deshalb geplant, Länder und Kommunen in die Projektplanung und Durchführung einzubeziehen.

Das NKR-Sekretariat und die Geschäftsstelle für Bürokratieabbau stehen in Kontakt zur Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung e.V. (AWV)¹⁵. Die AWV hat im letzten Jahr einen regelmäßigen Workshop zur „Bürokratieentlastung der öffentlichen Verwaltung“ ins Leben gerufen.¹⁶ Die Diskussionen dort zeigen deutlich, dass die ebenenübergreifenden Erfahrungen eine sinnvolle und unverzichtbare Ergänzung der Projekte auf Bundesebene darstellen.

So haben z.B. die Stadt Bünde/NRW als kreisangehörige Gemeinde, die beiden baden-württembergischen Stadtkreise Baden-Baden und Freiburg sowie der Kreis Lippe in NRW gemeinsam mit der Fachhochschule des Mittelstandes in Bielefeld bereits ein Projekt zur Messung der Bürokratiekosten auf kommunaler Ebene durchgeführt. Dabei haben sie aus kommunaler Sicht die verschiedenen Berichtspflichten untersucht und quantifiziert. Eine Hochrechnung der Ergebnisse auf ganz Deutschland ergibt rund 400 Mio. Euro Bürokratiekosten für Gemeinden.¹⁷

15 Die AWV arbeitet mit Experten aus Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung und Wissenschaft zusammen und bietet eine Plattform für den Erfahrungsaustausch. Ziel der AWV ist die Gestaltung und Optimierung von Dienstleistungstätigkeiten in Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Dazu gehört auch die Effizienzsteigerung durch Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieentlastung. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie unterstützt die Arbeit der AWV durch öffentliche Mittel.

16 Zu den Teilnehmern gehören u.a. die Fachhochschule des Mittelstandes, die Bertelsmann Stiftung, Northwest-Consult.

17 Die Ergebnisse dieser kommunalen Messung wurden im Rahmen einer Tagung der Konrad-Adenauer-Stiftung am 15. Oktober 2008 präsentiert, Materialien hierzu abrufbar unter <http://www.kas.de/wf/de/33.14862/>,

Es ist zu erwarten, dass die detaillierte Auswertung der kommunalen Projekte im Hinblick auf die angewandte Methodik, Tarife etc. auch Anhaltspunkte für den Bürokratieabbau auf Bundesebene geben kann.

8.2.3 Pilotprojekt des Bundesministeriums der Finanzen (BMF)

Das BMF hat am 19. Mai 2008 im Ressortkreis ein Pilotprojekt vorgestellt, in dem es unter anderem die „Rückwirkung“ von Informationspflichten und deren Änderung auf die verwaltungsinternen Kosten untersuchen wird.

Der Ansatz des BMF besteht darin, das Standardkostenmodell auch auf die von einer Informationspflicht von Unternehmen und/oder Bürgerinnen und Bürgern ausgelösten Kosten in der Verwaltung anzuwenden. Betrachtet werden dabei die Prozesse, soweit es sich nicht um inhaltliche Prüfungen und Bewertungen der in einer Steuererklärung abgegebenen Informationen handelt. So können z.B. elektronisch abgegebene Steuerklärungen bei entsprechender Änderung der verwaltungsinternen Abläufe in den Finanzämtern erhebliche Kosteneinsparungen bewirken. Das BMF bezeichnet diese mit einer Informationspflicht korrespondierenden Verwaltungskosten als sog. „rückwirkenden Informationspflichten“, obwohl damit keine Informationspflichten der Verwaltung bezeichnet werden.

Das Projekt ist noch nicht abgeschlossen. Belastbare empirische Ergebnisse liegen derzeit noch nicht vor.

Aus Sicht des NKR ist der vom BMF verfolgte Ansatz grundsätzlich positiv zu bewerten, da er insgesamt einen Beitrag zur Qualitätssicherung bei der Gesetzesfolgenabschätzung leistet. Durch die Betrachtung der Rückwirkung, also der Auswirkungen auf der Vollzugsseite, wird auch das Risiko reduziert, dass die Entlastung der Wirtschaft zu einer stärkeren Belastung der Verwaltung führt und es so zu „Verschiebebahnhöfen“ von Bürokratiekosten kommt. Der NKR hat in der Vergangenheit jedoch ausdrücklich betont, dass es sich hierbei nicht um Informationspflichten im Sinne des NKR -Gesetzes handelt. Die durch die Verarbeitung von Informationspflichten entstehenden Kosten der Verwaltung sind Vollzugskosten und keine originären Kosten aus Informationspflichten. Bei der Weiterführung des Modellprojekts sollte geprüft werden, ob durch die Einspeisung von Daten aus den Kosten- und Leistungsrechnungen der jeweiligen Verwaltungen eine präzisere Abschätzung von Kosten möglich ist.

weiterführend über das Projekt: Ley, Frauke: Bürokratiekostenmessung in Kommunen, in: AVW-Informationen, hrsgg.v.d. Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V., Heft 1/2009 S. 10f. Der vollständige Bericht ist unter www.fhm-mittelstand.de/skmkommunal.html abrufbar.

9. Internationales / EU

Internationale Aktivitäten und der Bürokratieabbau auf der Ebene der Europäischen Union (EU) genießen weiterhin hohe Priorität. Die Weiterentwicklungen der bestehenden Programme in den Niederlanden, Großbritannien und Österreich verfolgt der Rat mit großem Interesse. Gleichzeitig begleitet er in Schweden den Aufbau eines unabhängigen Beratungsgremiums. Auf europäischer Ebene verfolgt der Rat die Fortschritte des Programms der Europäischen Kommission zum Abbau von Bürokratiekosten und setzt sich intensiv für dessen Fortentwicklung ein.

9.1 Austausch mit SKM-Anwenderstaaten

Auch im vergangenen Jahr hat der Normenkontrollrat Gespräche mit Experten aus anderen Ländern geführt. Dabei gewinnt er nicht nur interessante Erkenntnisse über die unterschiedlichen Ansätze, um Bürokratie nachhaltig abzubauen. Zunehmend wird der Rat auch als „Best Practice“ wahrgenommen und gebeten, über seine Erfahrungen zu berichten.

Zum wiederholten Mal war der Leiter des niederländischen Bürokratieabbauprogramms Jeroen Nijland zu Gast in einer Sitzung des Rates. Er berichtete vor allem über die Weiterentwicklung und Neuausrichtung des niederländischen Programms. Daraus können Anregungen für die weitere Arbeit in Deutschland gewonnen werden.

Eckpunkte der Neuausrichtung des niederländischen Bürokratieabbauprogramms

- » Informationskosten sollen bis 2011 um weitere 25 % gesenkt werden; hierfür wurde im Jahr 2008 eine zweite Bestandsmessung unter Herausrechnung der Sowieso-Kosten (business-as-usual costs) und unter Anpassung der Methodik für Informationspflichten gegenüber Dritten durchgeführt; Ergebnis der Bestandsmessung: 9,3 Mrd. Euro (2003: 16,3 Mrd. Euro). Das Ergebnis wurde auch hinsichtlich Branchen und Lebenslagen (life events) analysiert;
- » Reduzierung von (materiellen) Erfüllungskosten (substantive compliance costs), d.h. Kosten die durch Befolgung inhaltlicher Verpflichtungen entstehen;
- » Derzeit wird in 30 ausgewählten Bereichen eine Bestandsmessung durchgeführt (bspw. der Bereich der gesetzlich festgelegten Kontrollen und Inspektionen); für die Messung wurde das Standardkosten-Modell angepasst und ein Leitfaden entwickelt. Ein Abbauziel soll im Sommer 2009 festgelegt werden; Bei neuen Regelungsvorhaben sollen im Rahmen der Folgenabschätzung Erfüllungskosten dargestellt werden; auch hierfür wurde ein Leitfaden auf der Grundlage des Standardkosten-Modells entwickelt;
- » Vereinfachungen bei der Beantragung von Fördermitteln; Abbau von Vollzugskosten (enforcement costs) in 19 Bereichen um 25 %;
- » Sonstige Erleichterungen wie Verbesserung der Service-Qualität und einheitliche Termine für das Inkrafttreten von Gesetzen (nur noch zum 01.01. und 01.07. eines jeden Jahres);
- » Systematischere Berücksichtigung von Empfehlungen der Unternehmen sowie Irritationskosten;
- » Überprüfung der Maßnahmen auf ihre Spürbarkeit durch jährliche Umfragen (business sentiment survey).

In Rom erörterte der Vorsitzende des Rates mit dem stellvertretenden Generalsekretär des Ministerpräsidenten die Fortschritte des italienischen Bürokratieabbauprogramms. Einige Ratsmitglieder, Frau Prof. Dr. Gisela Färber, Herr Prof. Dr. Johann Wittmann und Herr Henning Kreibohm, nutzten einen Workshop in Wien, um sich über die Fortschritte Österreichs beim Bürokratieabbau aus erster Hand zu informieren. Besonders interessant ist hier der Umgang mit bürokratischen Belastungen der Bürgern, den der Rat ausführlich diskutiert hat.

Vom 16.-18. November 2008 richtete die Bertelsmann Stiftung zum zweiten Mal die International Regulatory Reform Conference in Berlin aus. Neben vielfältigen Informationen über internationale Entwicklungen rund um das Thema Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung nutzte der Rat die Konferenz erneut, um Kontakte mit anderen EU-Ländern zu vertiefen. In diesem Jahr wird die Konferenz in Stockholm stattfinden.

9.2 Zusammenarbeit mit anderen unabhängigen Räten

Im März 2009 wurde in Schweden ein unabhängiges Gremium zum Bürokratieabbau (Regelradet) durch die stellvertretende Ministerpräsidentin und Wirtschaftsministerin Maud Olofsson offiziell vorgestellt. Der stellvertretende Vorsitzende des Normenkontrollrats, Wolf-Michael Catenhusen nahm an der Veranstaltung teil und diskutierte mit dem Regelradet und Vertretern des Wirtschaftsministeriums, aber auch Vertretern aus den Niederlanden und Großbritannien. Bei einem Workshop berichtete er Vertretern schwedischer Ministerien über die Arbeit des Normenkontrollrates in Deutschland.

Der schwedische Normenkontrollrat „Regelradet“

Seit Oktober 2008 existiert in Schweden ein unabhängiges Gremium (Regelradet), das die Regierung beim Bürokratieabbau beraten soll. Der Rat besteht aus vier Mitgliedern und hat ein Sekretariat im Wirtschaftsministerium mit derzeit vier Referenten. Er ist bis Ende 2010 in Form einer Art Untersuchungsausschuss eingerichtet. Der Rat gibt Stellungnahmen zu Regelungsentwürfen, die die Wirtschaft betreffen, ab. Er prüft die Qualität von Gesetzesfolgenabschätzungen aus Wirtschaftssicht.

Im vergangenen Jahr gab es wichtige Veränderungen beim niederländischen Gremium zum Bürokratieabbau, dem Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal): das ursprünglich im Jahr 2008 auslaufende Mandat von Actal wurde bis zum Jahr 2011 verlängert. Zudem wurde das Mandat um die Kompetenz zur Abgabe themenspezifischer Berichte und zur fallweisen Überprüfung von Gesetzesfolgenabschätzungen erweitert.

In einer gemeinsamen Sitzung von Normenkontrollrat, Actal und Regelradet am 11. Mai 2009 in Berlin erörterten die Räte den Stand der Arbeiten zum Bürokratieabbau in ihren Ländern und der EU. Am 25. Juni 2009 verabschiedeten die drei Räte den Entwurf eines gemeinsamen Positionspapiers zur Zukunft des Bürokratieabbauprogramms der Europäischen Kommission. Dieser Entwurf soll nun mit interessierten Kreisen erörtert und in Kürze der neuen Kommission übergeben werden. Kernforderungen dieses Papiers an die Europäische Kommission sind:

- Vollständige Bestandsmessung des EU-Rechts,
- Vereinbarung eines Nettoziels für das gesamte EU-Recht,
- Verabschiedung weiterer spürbarer Vereinfachungsvorschläge,
- Ex-ante Messung der Bürokratiekosten für jedes neue Regelungsvorhaben und
- Unabhängiges Beratungsgremium zum Bürokratieabbau.

9.3 EU-Aktionsprogramm

Die Europäische Kommission hat mit der Verabschiedung des Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU¹⁸ am 24. Januar 2007 einen wichtigen Schritt beim Bürokratieabbau gemacht. Die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 8./9. März 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft haben die Bedeutung des Themas Bürokratieabbau in der EU untermauert. Am 28. Januar 2009 hat die Kommission ihren Dritten Fortschrittsbericht zur Besseren Rechtsetzung vorgelegt.¹⁹

Dritter Fortschrittsbericht der EU-Kommission*

Im Rahmen des Aktionsprogramms wurden 42 europäische Rechtsakte, d.h. Richtlinien und Verordnungen aus 13 prioritären Rechtsbereiche, ausgewählt, auf Informationspflichten hin untersucht und die mit deren Erfüllung verbundene bürokratische Belastung mit Hilfe des Standardkosten-Modells ermittelt. Die Messungen, die von einem Berater-Konsortium** in ausgewählten Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, haben eine Belastung der europäischen Wirtschaft von 115-130 Mrd. Euro jährlich ergeben. In dem Fortschrittsbericht hat die Kommission 30 weitere Rechtsakte benannt, die ebenfalls auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten hin untersucht und gemessen werden sollen.

(Fortsetzung auf nächster Seite)

¹⁸ Das Aktionsprogramm steht als download zur Verfügung unter http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action_program-de.htm.

¹⁹ Der dritte Fortschrittsbericht steht als download zur Verfügung unter http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/docs/com2009_15_3_en.pdf.

Dritter Fortschrittsbericht der EU-Kommission*

Die Kommission kündigt in dem Fortschrittsbericht die Verabschiedung von Vereinfachungsmaßnahmen mit einem Entlastungsvolumen von ca. 30 Mrd. Euro vor dem Ablauf ihres Mandats, d.h. vor Ende dieses Jahres, an. Ende Januar 2009 hat die Kommission die Revision der Mehrwertsteuererrichtlinie beschlossen, die u.a. durch die Gleichstellung von elektronischen Rechnungen mit Papierrechnungen ein Entlastungspotential von bis zu 18 Mrd. Euro jährlich vorsieht. Ende Februar folgte ein Vorschlag, der den Mitgliedstaaten ermöglichen soll, sog. Kleinstunternehmen*** von den europäischen Bilanzierungsvorschriften auszunehmen. Dieser Vorschlag hat nach Schätzungen der Kommission ein Entlastungspotential von bis zu 8 Mrd. Euro jährlich.

Die Kommission hat die Anforderung zur Durchführung von Folgenabschätzungen ausgeweitet. Mussten bislang nur für Vorhaben, die im jährlichen Arbeitsprogramm der Kommission aufgeführt waren, Folgenabschätzungen durchgeführt werden, müssen nun die Folgen für alle Vorhaben mit voraussichtlich signifikanten Auswirkungen abgeschätzt werden. Nach Ansicht der Kommission hat sich durch die Einsetzung des Ausschusses für Folgenabschätzung (Impact Assessment Board) die Qualität der Folgenabschätzungen deutlich verbessert.

* Der Fortschrittsbericht behandelt nicht nur das Aktionsprogramm der Kommission sondern auch andere Themen aus dem Bereich bessere Rechtsetzung. Hier werden nur die Inhalte zum Aktionsprogramm sowie zur Folgenabschätzung dargestellt.

** Dem Konsortium gehören die Unternehmen Deloitte, Capgemini und Ramboell an.

*** Als Kleinstunternehmen gelten Unternehmen, wenn sie weniger als 10 Mitarbeiter, einen Umsatz von weniger als 1 Mio. Euro und einen Gewinn von weniger als 500.000 Euro haben.

Unbestritten hat die Kommission in den vergangenen knapp zweieinhalb Jahren Fortschritte beim Bürokratieabbau erzielt. Das Thema Bürokratiekosten scheint mehr und mehr in das Bewusstsein der Kommissionsbeamten zu rücken. Gleichwohl bestehen wichtige Schwachpunkte bei Konzeption und Durchführung des Aktionsprogramms der Kommission:

So ist unabhängig von der Qualität der Messergebnisse bei der Bestandsmessung zu kritisieren, dass die Auswahl der zu messenden Rechtsakte offenbar willkürlich erfolgt ist. Dies hat zur Folge, dass ein Rückschluss darauf, wie hoch die Gesamtbelastung für den vollständigen Rechtsbestand der EU ist, nicht möglich ist. Hinzukommt, dass beispielsweise für die zwei Rechtsakte aus dem Umweltbereich, die am 28. Januar 2009 zur Messung gemeldet worden sind,²⁰ bereits umfassende Vereinfachungsmaßnahmen vorliegen. Ein wesentlicher Sinn und Zweck der Bestandsmessung ist es aber, durch die Analyse der Vorschriften Vereinfachungspotentiale zu identifizieren. Liegen diese bereits auf dem Tisch, scheint eine Einbeziehung dieser Vorschriften in die Bestandsmessung zumindest unter diesem Gesichtspunkt nicht sinnvoll. Daher fordert der Rat die Kommission auf, die Bestandsmessung auf den gesamten Rechtsbestand der EU auszuweiten.

Die Kommission hat mit dem Vorschlag zum Mehrwertsteuerrecht und dem Vorschlag, den

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 2037/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 2000 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen; Richtlinie 98/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 über das Inverkehrbringen von Biozid-Produkten.

Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, Kleinunternehmen von den europäischen Bilanzierungsmöglichkeiten auszunehmen, zwei große Vereinfachungsvorschläge auf den Weg gebracht. Diese müssen nun vom Europäischen Rat und Europäischen Parlament umgesetzt werden. Der Normenkontrollrat appelliert an die Bundesregierung, sich für eine zügige Verabschiedung einzusetzen und für eine schnelle Umsetzung der Erleichterungen in nationales Recht zu sorgen.

Ebenfalls zu begrüßen ist die Ausweitung der Vorschläge, für die die Kommission eine Folgenabschätzung durchführen muss. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Der Normenkontrollrat ist aber der Ansicht, dass alle neuen Regelungsvorschläge einer Folgenabschätzung unterzogen werden müssen. Nur so kann die Entwicklung der Bürokratiekosten vollständig transparent gemacht und gewährleistet werden, dass Parlament und Rat bei ihren Entscheidungen Kenntnis über die mit einem Vorschlag verbundenen Bürokratiekosten haben. Entscheidende Bedeutung hat dabei die Nutzung des SKM für den transparenten und nachvollziehbaren Ausweis der Kosten neuer EU-Rechtsetzungsvorhaben.

Die Arbeit des Ausschusses für Folgenabschätzung wird vom Normenkontrollrat positiv bewertet. Die Tatsache, dass Folgenabschätzungen einer „zweiten Instanz“ zur Überprüfung vorgelegt werden müssen, dürfte zu einer Verbesserung der Qualität beitragen. Gleichwohl lässt sich aus den Erfahrungen in Deutschland und den Niederlanden, gestützt auf Empfehlungen der OECD und Weltbank, ableiten, dass die Kontrolle von Bürokratiekosten durch ein unabhängiges Beratungsgremium ein wichtiger Erfolgsfaktor für die nachhaltige Verhinderung neuer Bürokratie ist. Diese Unabhängigkeit vermittelt einem solchen Gremium die notwendige Autorität, um Kostentransparenz und die Auswahl der am wenigsten belastenden Regelungsalternative von den Ministerien bzw. Generaldirektionen einfordern zu können. Die Aufgabe der Überprüfung der Bürokratiekosten neuer Regelungsvorhaben sollte daher auf ein unabhängiges Gremium übertragen werden.

Derzeit führt der Europäische Rechnungshof eine Studie über das europäische Folgenabschätzungssystem durch. Ergebnisse sollen gegen Ende des Jahres präsentiert werden. Der Europäische Rechnungshof wird hierbei von einem Beirat beraten, dem auch das NKR - Mitglied Prof. Dr. Gisela Färber angehört.

9.4 Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten

Am 31. August 2007 hat die Kommission die Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten (High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, HLG) eingesetzt. Die HLG, die von Ministerpräsident a.D. Dr. Edmund Stoiber geleitet wird und der neben dem Vorsitzenden des Rates Dr. Johannes Ludewig 13 weitere unabhängige Persönlichkeiten angehören, soll die EU-Kommission in Fragen im Zusammenhang mit dem Aktionsprogramm unterstützen. Das Mandat der HLG ist formal auf die Begleitung des Abbauprogramms der EU-Kommission begrenzt, so dass Gegenstand der Beratungen der Gruppe vor allem die Ergebnisse der europäischen Bestandsmessung in den 13 Rechtsgebieten sowie geplante Abbaumaßnahmen²¹ sind. Das bedeutet, dass eine Kompetenz zur Prüfung neuer Regelungsvorhaben auf unnötige Bürokratiekosten nicht besteht.

Bis zu ihrer 12. Sitzung am 28. Mai 2009 hat die HLG 10 der 13 vorrangigen Rechtsgebiete behandelt und dazu Stellungnahmen abgegeben. Daneben hat sie eine Stellungnahme zu den sog. Sofortmaßnahmen sowie drei Stellungnahmen zu Vereinfachungsvorschlägen, die von Betroffenen, Verbänden oder nationalen Regierungen eingebracht worden sind, verabschiedet.²² Die Vorschläge, zu denen sich die HLG positiv geäußert hat, haben ein Entlastungsvolumen von bis zu 40 Mrd. Euro jährlich.

Im vergangenen Sommer hat die HLG einen europaweiten Wettbewerb um die beste Idee zum Bürokratieabbau angestoßen. Aus über 500 Vorschlägen wählte die Kommission die drei besten Vorschläge aus. Gemeinsam mit dem Vizepräsidenten der Europäischen Kommission Günter Verheugen zeichnete der Vorsitzende der HLG, Dr. Edmund Stoiber, am 13. Mai 2009 den Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) in Prag als Sieger aus. Der Vorschlag des ZDH sieht vor, für Handwerksbetriebe Fahrtenschreiber zur Erfassung von Geschwindigkeit und Lenkzeiten erst für Strecken über 150 km und nicht wie derzeit schon ab 50 km Entfernung vom Firmensitz verpflichtend vorzuschreiben. Nach Angaben des ZDH kann diese Vereinfachung allein für das deutsche Handwerk zu einer Entlastung von 60-90 Mio. Euro jährlich führen.

Die HLG ist im europäischen Kontext mittlerweile als wichtiger Impulsgeber etabliert. Insbesondere der Vorschlag, Mitgliedstaaten zu ermöglichen, Kleinstunternehmen von den Regelungen der EU-Handelsbilanz auszunehmen, ist durch die Stellungnahmen der HLG und die Gespräche ihrer Mitglieder und des Vorsitzenden auf die politische Agenda gesetzt worden.

21 Quelle für Vereinfachungsvorschläge sind vor allem Vorschläge, die das Konsortium im Rahmen der Messung erarbeitet hat, sowie Vorschläge von Betroffenen, Verbänden und Mitgliedstaaten.

22 Die Stellungnahmen stehen zum download bereit unter http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/highlevelgroup_en.htm.

Ende Februar 2009 hat die Kommission diesen Vorschlag verabschiedet.

Im Ergebnis zeigt sich aber, dass die institutionelle Trennung zwischen der Prüfung neuer Regelungsvorhaben auf unnötige Bürokratie durch den Ausschuss für Folgenabschätzung (IAB) einerseits und dem Abbau bestehender Bürokratie durch die HLG andererseits einen Hemmschuh für nachhaltigen Bürokratieabbau darstellt. Die institutionelle Trennung von ex-ante und ex-post Betrachtung kann nämlich dazu führen, dass der Abbau bestehender Bürokratie im Bestand durch den Aufbau neuer Bürokratie in neuen Vorhaben zunichte gemacht wird. Hinzukommt, dass zwei Gremien die gleiche Methodik - das Standardkosten-Modell - anwenden, ohne sich gegenseitig zu informieren oder zusammen zu arbeiten. Auch hier zeigen die Erfahrungen in Deutschland und den Niederlanden, in denen es nur ein einziges Beratungsgremium zum Bürokratieabbau gibt, dass eine Vereinigung der Kompetenzen zur ex-ante und ex-post Betrachtung in einem Gremium sinnvoll ist, um Bürokratieabbau aus einem Guss zu ermöglichen.

9.5 EU Ex-ante-Verfahren

Es ist heute allgemein anerkannt, dass ein spürbarer und nachhaltiger Bürokratieabbau nur gelingen kann, wenn auch europäisches Recht auf unnötige Bürokratiekosten überprüft wird. Diese Einschätzung wurde zuletzt durch die Ergebnisse der nationalen Bestandsmessung bestätigt, nach der über 50 Prozent (25,1 Mrd. Euro) der für die deutsche Wirtschaft ermittelten Bürokratiekosten durch EU- und internationales Recht veranlasst sind. Die Bundesregierung hat mit dem Beschluss ihrer für europäische Fragen zuständigen Staatssekretäre vom 8. Oktober 2007 ein Verfahren beschlossen, damit bereits bei den Verhandlungen über neues EU-Recht auf die Vermeidung unnötiger Bürokratie geachtet wird.

In diesem Beschluss werden alle Ressorts, die mit EU-Gesetzgebungsvorhaben befasst sind, verpflichtet, Bürokratiekosten systematisch zu prüfen und in die Verhandlungen in Brüssel einzubeziehen. Konkret ist vereinbart, dass das für einen Legislativvorschlag federführende Ressort überprüft, ob eine plausible und nachvollziehbare Bürokratiekostenabschätzung vorgenommen wurde. Das Ergebnis seiner Prüfung bezieht es in die umfassende Bewertung für den Deutschen Bundestag ein und beteiligt den NKR, der eine Stellungnahme hierzu abgeben kann. Bei fehlender oder unzureichender Bürokratiekostenschätzung wirkt die Bundesregierung in den Ratsgremien auf eine Nachholung der Bürokratiekostenschätzung durch die Kommission hin. Erfüllt die Kommission diese Forderung nicht, nimmt das federführende Ressort eine eigenständige Abschätzung der mit der Regelung für Deutschland verbundenen Bürokratiekosten vor und übermittelt diese dem NKR.

Im Jahr 2009 wurden dem NKR ungefähr 50 solcher umfassender Bewertungen übermittelt. In nur ca. 60 Prozent der Fälle wurde für das jeweilige Regelungsvorhaben eine Folgenabschät-

zung durch die Kommission durchgeführt. Lediglich in 66 Prozent der Fälle, in denen eine Folgenabschätzung vorlag, enthielt die Folgenabschätzung Aussagen zu Bürokratiekosten. Allein diese Auswertung zeigt bereits, dass die Kommission von einer flächendeckenden Bürokratiekostenschätzung bei neuen Regelungsvorhaben noch ein großes Stück entfernt ist.

In der Zwischenzeit hat sich gezeigt, dass die in dem Beschluss der für europäische Fragen zuständigen Staatssekretäre der Bundesregierung vereinbarte Einforderung einer Bürokratiekostenschätzung in den Ratsgremien nur zögerlich umgesetzt wird. Die in der Bundesregierung für Europafragen zuständigen Abteilungsleiter haben deshalb am 30. April 2009 einen Beschluss gefasst, der den Beschluss vom 8. Oktober 2007 konkretisiert. Nunmehr soll die Einforderung einer Bürokratiekostenschätzung in den Ratsarbeitsgruppen im Drahtbericht der Ständigen Vertretung über die Ratsarbeitsgruppensitzung ausdrücklich vermerkt werden. Zudem sollen im Sachstand der Weisung für den Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (AStV) der Zeitpunkt, zu dem die Bundesregierung die Durchführung einer ausreichenden Abschätzung gefordert hat, und die Reaktion der Kommission vermerkt werden. Im AStV soll die Aufforderung an die Kommission gegebenenfalls wiederholt werden.

Der Rat begrüßt den Beschluss der für Europafragen zuständigen Abteilungsleiter. Besonders hilfreich wäre es, wenn sich die deutschen Vertreter in den Ratsarbeitsgruppen und dem AStV mit Vertretern aus anderen Ländern wie etwa den Niederlanden, Großbritannien, Österreich, Dänemark und Schweden abstimmen würden, um dann gemeinsam eine Bürokratiekostenschätzung von der Kommission einzufordern.

II Veranstaltung

NKR-Zwischenbilanz

Vor gut zweieinhalb Jahren wurden die Mitglieder des NKR für eine Amtszeit von fünf Jahren berufen. Die Hälfte seiner Mandatszeit, nahm der Rat zum Anlass, erstmals öffentlich eine Zwischenbilanz zu ziehen. Unter dem Leitgedanken „Bürokratieabbau – Bessere Gesetzgebung – Neue Chancen für Wachstum und Beschäftigung“ diskutierte er am 11. Mai 2009 in Berlin mit mehr als 140 Vertretern aus Politik und Wirtschaft insbesondere die Fragen, ob sich die mit der Einsetzung des Rates verbundenen Erwartungen erfüllt haben und was zukünftig geschehen muss, damit Bürokratieabbau stärker zu mehr Wachstum und Beschäftigung beitragen kann.

Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und der Vorsitzende der SPD Franz Müntefering dokumentierten durch ihre Reden, dass Bürokratieabbau parteiübergreifend hohe politische Priorität genießt. Auch die beiden „Gründungsväter“ des Rates, der 1. Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion Dr. Norbert Röttgen und der Bundesminister für Arbeit und Soziales Olaf Scholz (damals 1. Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Fraktion), diskutierten auf dem Podium die Frage, ob sich ihre Erwartungen an den NKR erfüllt haben. Das Schlusswort hielt Staatsminister Hermann Gröhe. Als Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und Staatsminister bei der Bundeskanzlerin ist er ein wichtiger Wegbegleiter des Normenkontrollrats.

Zum Auftakt der Veranstaltung zog der Vorsitzende²³ des NKR ein kurzes Resümee zur Arbeit des Rates und zu den Fortschritten der Bundesregierung. Er betonte dabei, dass es gerade jetzt in wirtschaftlich schwierigen Zeiten umso notwendiger sei, Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger von überflüssiger Bürokratie nachhaltig zu entlasten. Schließlich ist Bürokratieabbau auch ein kostenloses Konjunkturprogramm.

In der Eröffnungsrede²⁴ betonte die Bundeskanzlerin, dass es dringend geboten sei, das Regelungsgeflecht zu entwirren. Die Idee, den Abbau von Normen auf Basis des Standardkosten-Modells „quantitativ zu verfolgen und damit ein Stück Rationalität in die ganze Sache hineinzubringen“, sei plausibel. Sie dankte den Mitgliedern des Normenkontrollrates für ihr Engagement. Der Normenkontrollrat sei bekannt und werde „für gute und richtige Zwecke“ genutzt. So sei er z.B. bei der Unternehmensteuerreform vom Parlament „zu Hilfe geholt“ worden, „um noch Veränderungen durchzusetzen“.

Die Bundeskanzlerin stimmte mit dem Rat überein, dass „Nachvollziehbarkeit und das Miterle-

23 Die Rede steht als download zur Verfügung unter <http://www.normenkontrollrat.bund.de>.

24 Die Rede steht als download zur Verfügung unter <http://www.normenkontrollrat.bund.de>.

ben“ bei dem recht abstrakten Thema Bürokratieabbau nicht auf der Strecke bleiben dürfen. Sie würdigte auch die Initiative des Rates zu ebenenübergreifenden Projekten des Bürokratieabbaus beim Elterngeld und Wohngeld. Der Prozess von Bürokratieabbau und -vermeidung müsse fester in der Praxis verankert werden. Dazu werde die Bundesregierung gemeinsam mit dem Normenkontrollrat an der Weiterentwicklung des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ arbeiten. Dabei sei tatkräftige Mithilfe ausdrücklich erwünscht: „Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen, die Träger der Selbstverwaltung, zum Beispiel im Bereich der Sozialversicherungen, und natürlich Betroffene selbst können uns aufgrund ihrer Praxiserfahrungen mit ihren Anregungen den Weg ebnen“. Die Bundeskanzlerin bedankte sich zudem bei allen am Prozess Beteiligten. „Es sind sage und schreibe 9.500 Informationspflichten der Wirtschaft gemessen worden – eine wirklich beachtliche Zahl. Das war nur möglich, weil alle Ministerien mitgemacht haben und viele Mitarbeiter dabei mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Statistischen Bundesamtes zusammengearbeitet haben“.

Der Vorsitzende der SPD Franz Müntefering dankte dem NKR und machte deutlich, dass Demokratie ohne Bürokratie nicht funktioniere: „Demokratie braucht Bürokratie“. Ziel müsse Bürokratieeffizienz sein. Der Bürokratiebegriff dürfe nicht per se negativ belegt sein. Ziel beim Bürokratieabbau sei, Verfahren effizienter zu gestalten, Bürger und Unternehmen zu entlasten. Dies sei besonders wichtig, da der Abbau von unnötiger, vermeidbarer Bürokratie und die Akzeptanz demokratischer Entscheidungsstrukturen zusammen hänge.

Das Schlagwort Bürokratieabbau dürfe dagegen nicht missbraucht werden, um demokratische und soziale Rechte und Pflichten abzubauen. Einem Gedanken Max Webers (einem der Väter der Soziologie) folgend, ergänzte der Parteivorsitzende: „Bürokratie ist die rationale Form der legalen Herrschaft.“

Auch der Staatsminister bei der Bundeskanzlerin - Hermann Gröhe - würdigte die Arbeit des NKR: „Dem NKR ist es binnen kurzer Zeit gelungen, ein konstruktives und vertrauensvolles Klima der Zusammenarbeit aufzubauen. Er sucht nicht den öffentlichen Schlagabtausch, sondern arbeitet mit den Bundesministerien zusammen, ohne seine Unabhängigkeit in Frage zu stellen“.

Vor diesem Hintergrund diskutierten die Podiumsteilnehmer die beiden Themen:

- Zweieinhalb Jahre NKR – Erwartungen erfüllt?
 - Bürokratieabbau – der Blick nach vorn
-

Podiumsteilnehmer:**1. Zweieinhalb Jahre NKR – Erwartungen erfüllt?**

- » Olaf Scholz, MdB; Bundesminister für Arbeit und Soziales
- » Dr. Norbert Röttgen, MdB; 1. Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion
- » Hermann Gröhe, MdB; Staatsminister bei der Bundeskanzlerin
- » Birgit Homburger, MdB; Stellvertretende Vorsitzende der FDP-Fraktion
- » Christine Scheel, MdB; Stellvertretende Fraktionsvorsitzende Bündnis 90/Die Grünen
- » Dr. Arend Oetker; Vizepräsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V.

2. Bürokratieabbau – der Blick nach vorn

- » Ute Berg, MdB; Wirtschaftspolitische Sprecherin der SPD-Fraktion
- » Dr. Michael Fuchs, MdB; Vorsitzender des Parlamentskreises Mittelstand der CDU/CSU-Fraktion
- » Roland Claus, MdB; DIE LINKE.
- » Dr. Hans Bernhard Beus; Staatssekretär im Bundesministerium des Innern
- » Dr. Johannes Meier; Mitglied des Vorstandes der Bertelsmann-Stiftung
- » Wolf-Michael Catenhusen; Stellvertretender Vorsitzender des NKR

Die vielfältigen Diskussionsbeiträge haben gezeigt, dass sich das Programm zum Bürokratieabbau insgesamt auf einem guten Weg befindet und dass sich der NKR als unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium bewährt hat. Allerdings müssen bis 2011 noch einige Herausforderungen bewältigt werden. Hierfür lieferte die Veranstaltung wichtige Impulse, die der Rat bei seiner künftigen Arbeit aufgreifen wird. Der Rat ist zuversichtlich, dass dies im gemeinsamen Dialog mit allen Beteiligten gelingen wird.

III Ausblick auf die kommende Legislaturperiode

1. Handlungsfelder im Rahmen des gesetzlichen Auftrags - Weiteres Vorgehen zur Erreichung des 25%-Ziels

» Basis des Abbauziels

Die noch bestehenden Lücken in der Bestandsmessung - insbesondere im Bereich der vertraglichen Informationspflichten²⁵ - müssen kurzfristig geschlossen werden. Dies ist notwendig, um eine belastbare Grundlage zur kostenmäßigen Bezifferung des Abbauziels zu erhalten und den Blick auf die dringend nötige Identifizierung weiterer Abbaupotentiale zu richten.

Der Normenkontrollrat geht weiterhin davon aus, dass die Bundesregierung gemäß der gesetzlichen Regelung des NKR-Gesetzes alle Bürokratiekosten, die auf Bundesrecht beruhen, unabhängig von der Verursacherebene (national/international) in das Abbauziel einbezieht. Dies gilt auch für die Bereiche des Bundesrechts, die mit denen EG-Richtlinien umgesetzt werden.

» Gesamtstrategie

Von der Bundesregierung sind Festlegungen zu treffen, wie die zweite Hälfte des Abbauziels erreicht werden soll. Dies sind nach jetzigem Stand immerhin 5,16 Mrd. Euro. Der Rat erwartet, dass die erforderlichen Arbeiten zügig angegangen werden. Anderenfalls ist damit zu rechnen, dass es zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung des Regierungsprogramms kommen könnte.

» Zusammenarbeit mit dem Parlament

Es wäre wünschenswert, den Rat verstärkt in die parlamentarischen Beratungen einzubeziehen. Dies bietet sich bei besonders belastenden Vorhaben an, zu denen er bereits vor Kabinetttbefassung Stellung genommen hat.

» Spürbarkeit von Entlastungsmaßnahmen

Die Erfahrung zeigt, dass Abbaumaßnahmen immer dann besonders wirkungsvoll sind, wenn sie sich gezielt an den Belastungen der Adressaten einer Regelung

²⁵ Siehe Kapitel I.3.1, S. 22.

orientieren. Die Auswertung des Statistischen Bundesamtes zeigt, dass ein Großteil der Informationspflichten nur bestimmte Branchen betrifft. Bei der Identifizierung weiterer Abbaumaßnahmen sind daher gezielt auch branchenspezifische Belastungen in den Blick zu nehmen.

» **Nettoziel**

Um abschließend beurteilen zu können, ob die Bundesregierung ihr Abbauziel erreichen wird, müssen auch die seit Beginn des Regierungsprogramms neu geschaffenen belastenden Regelungen berücksichtigt werden (sog. „Nettoziel“). Der Rat hat die Bundesregierung wiederholt aufgefordert, sich ausdrücklich zum Nettoziel zu bekennen. So wurden dem Nationalen Normenkontrollrat beispielsweise seit 1. Dezember 2006 insgesamt 133 Regelungsvorhaben mit einer Nettobelastung vorgelegt (vgl. I.2.1, S. 13). Ein wesentlicher Teil davon ist auf den Gesetzentwurf zur Umsetzung der Verbrauchercreditrichtlinie zurückzuführen. Dieser führt zu einer Belastung in Höhe von 524,5 Mio. Euro.

» **Monitoring**

Nach Einschätzung des NKR hat die Bundesregierung beim Monitoring wesentliche Fortschritte erzielt. Um den Aufwand für alle Beteiligten Akteure so gering wie möglich zu gestalten, sollte das vom Statistischen Bundesamt entwickelte IT-System möglichst zeitnah eingeführt werden.

» **Bürgerinnen und Bürger im Blick**

Die Bundesregierung sollte zeitnah eine ressortübergreifende Gesamtstrategie zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern vorlegen, die auf die Vereinfachung von Informationspflichten abzielt, die viele Bürgerinnen und Bürger betreffen und besonders aufwendig sind.

Einen weiteren Schwerpunkt muss die Entlastung besonders belasteter Bevölkerungsgruppen bilden. Der Rat empfiehlt, sich dabei an Erfahrungen der Niederlande, Österreichs und Dänemarks zu orientieren. Die Bundesregierung sollte noch in diesem Jahr die Anwendbarkeit dieser Ansätze für Deutschland prüfen. Diese zeigen, dass verschiedene Bevölkerungsgruppen unterschiedlich stark von bürokratischen Belastungen betroffen sind. So haben z.B. Pflegebedürftige und chronisch Kranke besonders viele Informationspflichten zu erfüllen.

» **Ebenenübergreifende Zusammenarbeit**

Die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen auf freiwilliger Basis könnte auch in der nächsten Legislaturperiode genutzt werden, um Vereinfachungsmaßnahmen zu identifizieren, die spürbar bei Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft ankommen.

Es bietet sich an, die Erfahrungen und Maßnahmen der Länder und Kommunen

in diesem Bereich sinnvoll zu einer gemeinsamen Aktion Bürokratieabbau zusammenzuführen, um die Vollzugsebene einzubeziehen und so den vollständigen Prozess der Anwendung von Bundesrecht überprüfen zu können.

Der Normenkontrollrat erprobt gemeinsam mit der Bundesregierung mit den Projekten „Einfacher zum Elterngeld“, „Einfacher zum Wohngeld“ sowie „Einfacher zum BAföG“ einen möglichen Ansatz zur Identifizierung von guten Praxisbeispielen und erhofft sich dabei Hinweise, wie eine Vereinfachung bundesrechtlicher Regelungen zu Entlastungen der Vollzugsbehörden und der Betroffenen führen kann.

Sollte sich dieses projektbezogene Vorgehen als erfolgreiches Verfahren zur Identifizierung von Vereinfachungsmaßnahmen herausstellen, könnten darauf aufbauend weitere – insbesondere auch wirtschaftsrelevante – Bereiche gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen untersucht werden. Der Rat sieht seine Aufgabe in diesem Prozess in erster Linie darin, als Katalysator und Motivator zu dienen, um weitere Entlastungspotentiale gemeinsam zu erschließen und alle Verantwortungsträger in den Prozess mit einzubeziehen.

» **Sozialversicherungsträger und Kammern**

Die Träger der Sozialversicherung und die Kammern sind wertvolle Partner beim Bürokratieabbau. Die Zusammenarbeit ist konstruktiv und zeigt erste Ergebnisse. Ziel ist es, den Dialog fortzusetzen und konkrete Maßnahmen zum Bürokratieabbau auf den Weg zu bringen.

Darauf aufbauend sollen im weiteren Verlauf dieses Jahres auch die Kammerorganisationen systematisch in den Prozess einbezogen werden.

» **Internationales / EU**

Der Rat wird den Kontakt zu anderen SKM-Anwenderstaaten weiter vertiefen. Mit den unabhängigen Räten zum Bürokratieabbau in anderen Mitgliedstaaten wird er auch künftig eng zusammenarbeiten. Der Rat wird die weitere Entwicklung konstruktiv begleiten und folgende Kernforderungen in die Diskussionen zur Zukunft des Bürokratieabbaus in Europa einbringen:

- Vollständige Bestandsmessung des EU-Rechts
- Vereinbarung eines Nettoziels für das gesamte EU-Recht
- Verabschiedung weiterer spürbarer Vereinfachungsmaßnahmen
- Ex-ante Messung der Bürokratiekosten für jedes neue Regelungsvorhaben
- Unabhängiges Beratungsgremium zum Bürokratieabbau

Der Rat begrüßt, dass die Bundesregierung künftig verstärkt bereits bei der Abstimmung der nationalen Position zu neuen europäischen Regelungsvorhaben auf die Verhinderung neuer Bürokratie achten will. Er geht davon aus, dass die Vertreter der Bundesregierung dies – möglichst in Abstimmung mit anderen

SKM-Anwenderstaaten - auch bei den Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen aktiv einfordern und auf nachvollziehbaren Schätzungen der zu erwartenden Bürokratiekosten bestehen werden. Andernfalls wird die Erreichung des Abbauziels bei Bürokratiekosten, die auf europäischen Vorgaben beruhen, nur schwer zu erreichen sein. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, da die Zielerreichung in diesem Bereich derzeit erst bei rund 2 % liegt (siehe Kap. I.3.2 S. 24).

2. Perspektiven des Bürokratieabbaus

Das Programm der Bundesregierung konzentriert sich auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten. Das NKR-Gesetz stellt ausdrücklich klar, dass das Mandat des NKR andere durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift entstehende Kosten nicht umfasst. Der Rat sieht in diesem Vorgehen, sich in einem ersten Schritt auf einen überschaubaren Teil bürokratischer Belastungen zu konzentrieren, einen der wesentlichen Gründe für den bisherigen Erfolg des Programms. Dieser Ansatz hat einen handhabbaren und praktikablen Einstieg beim Bürokratieabbau ermöglicht.

Dagegen werden sonstige Kosten, die Unternehmen und Bürgern aus der Rechtsbefolgung entstehen, vom Programm der Bundesregierung nicht in gleicher Weise erfasst.

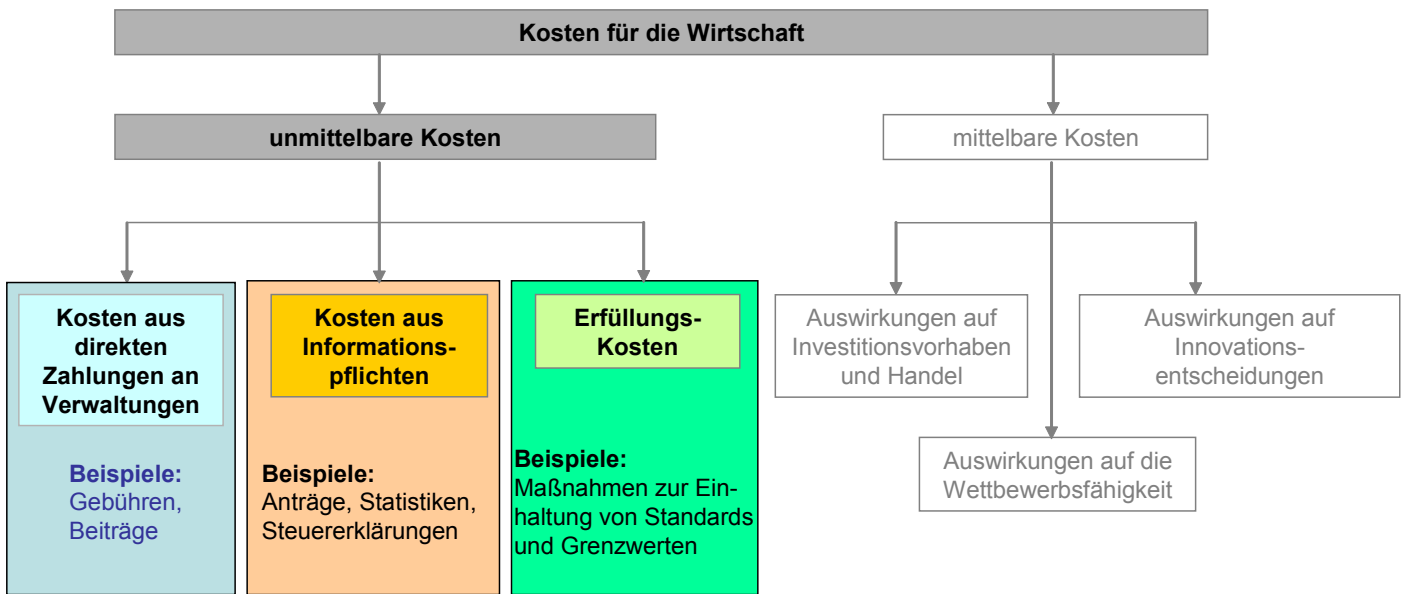
Untersuchungen zeigen jedoch, dass diese Kosten für Unternehmen ebenfalls eine relevante Belastung darstellen können. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist es daher aus Sicht des NKR wichtig, die Kosten, die Unternehmen und Bürgern insgesamt aus Gesetzen und Verordnungen entstehen, möglichst transparent zu machen und gering zu halten. Für Bürger und Unternehmer ist es im Zweifel unerheblich, ob die Kosten, die entstehen, durch Informationspflichten oder durch anderweitige Anforderungen gesetzlicher Regelungen verursacht werden. Betroffene nehmen die Belastung ganzheitlich wahr und unterscheiden nicht zwischen verschiedenen Kostenarten.

Auch OECD und Weltbank unterstreichen, dass Bürokratiekosten aus Informationspflichten nur einen Teil der Regulierungskosten darstellen. Seit 2007 weisen sie verstärkt darauf hin, dass neben den Bürokratiekosten aus Informationspflichten auch anderweitige Kosten aus der inhaltlichen Rechtsbefolgung von wirtschaftspolitischer Bedeutung sind.

Der Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestags²⁶ hat diese Fragen kürzlich ausführlich erörtert und im Ergebnis die Bundesregierung aufgefordert, das eingeführte systematische und standardisierte Verfahren auch auf die Angaben zu den weiteren Kosten und Bürokratiebelastungen der Wirtschaft zu übertragen. Dazu gehöre auch eine Überprüfung der weiteren Kosten durch den Normenkontrollrat, ohne dabei in die politische Entscheidungskompetenz der Bundesregierung, des Bundestages und des Bundesrates einzugreifen.

²⁶ Ausschuss-Drs. Nr. 16(9)1501.

Bereits jetzt legt die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien fest, dass bei allen neuen Gesetzen und Verordnungen neben den Bürokratiekosten auch die sonstigen Kosten der Wirtschaft abgeschätzt werden sollen. Zu den sonstigen Kosten zählen unter anderem die mit der Rechtsbefolgung einhergehenden Erfüllungskosten der Wirtschaft. Die Ergebnisse dieser Abschätzung sind im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Wirtschaft als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung im Vorblatt und in der Begründung des Regelungsvorhabens darzustellen.



Nach dem Merkblatt des Bundesministerium der Wirtschaft zur Ermittlung der Kostenfolgen und Preiswirkungen von Gesetzesvorlagen, Vorlagen von Rechtsverordnungen und von Verwaltungsvorschriften nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Stand: August 2007

Abb. 16: Kostenarten der Wirtschaft

In der Praxis bestehen bei der Abschätzung der sonstigen Kosten der Wirtschaft jedoch Defizite. Qualität und Umfang fallen je nach Vorhaben sehr unterschiedlich aus, da sich bislang kein einheitliches Verfahren zur Ermittlung dieser Kosten etabliert hat. Dies zeigt sich vor allem an den Ausführungen im Vorblatt und der Begründung von Gesetzentwürfen.

Hier könnte eine Übernahme des Verfahrens bei den Kosten aus Informationspflichten hilfreich sein. Die Erfahrungen des Normenkontrollrates mit dem Ex-ante-Verfahren zeigen, dass die Abschätzung der Bürokratiekosten aus Informationspflichten bei neuen Regelungsvorhaben mittlerweile durchweg gut funktioniert. Bei jedem neuen Regelungsvorhaben wird eine Abschätzung der Bürokratiekosten vorgenommen und die Ergebnisse der Abschätzung einheitlich im Vorblatt und der Begründung dargestellt.

Für die Akzeptanz des Ex-ante-Verfahrens dürften drei Faktoren maßgeblich sein. Erstens hat

sich mit dem Standardkosten-Modell innerhalb der Bundesregierung ein einheitlicher Ansatz zur Erfassung der Bürokratiekosten durchgesetzt (methodisches Vorgehen). Dies fehlt bislang bei den sonstigen Kosten der Wirtschaft. Zweitens fördert die Überprüfung der Bürokratiekosten durch eine unabhängige Stelle die einheitliche und durchgängige Abschätzung dieser Kosten (Institutionalisierung). Voraussetzung für die erfolgreiche Etablierung solcher Verfahren ist drittens, dass die Politik einem solchen umfassenderen Ansatz – wie damals im Koalitionsvertrag für die Bürokratiekosten geschehen – eine entsprechende Bedeutung beimisst (Prioritätensetzung).

Um in der nächsten Legislaturperiode eine noch spürbarere Entlastung der Unternehmen zu erreichen, empfiehlt der Rat der Bundesregierung, den Vorschlag des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages aufzugreifen und verstärkt eine ganzheitliche Kostenbetrachtung aus Sicht der Betroffenen vorzunehmen. Dazu kann auf den bestehenden Strukturen und Erfahrungen aufgebaut werden.

IV Anlagen

1. Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats

Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

vom 14. August 2006

§ 1 Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

(1) Beim Bundeskanzleramt wird ein Nationaler Normenkontrollrat mit Dienstsitz in Berlin eingerichtet. Er ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

(2) Der Nationale Normenkontrollrat hat die Aufgabe, die Bundesregierung dabei zu unterstützen, die durch Gesetze verursachten Bürokratiekosten durch Anwendung, Beobachtung und Fortentwicklung einer standardisierten Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des Standardkosten-Modells zu reduzieren.

§ 2 Bürokratiekostenmessung und Standardkosten-Modell

(1) Bürokratiekosten im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Andere durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift entstehende Kosten sind nicht umfasst.

(2) Bei der Messung der Bürokratiekosten ist das Standardkosten-Modell (SKM) anzuwenden. Die international anerkannten Regeln zur Anwendung des Standardkosten-Modells sind zugrunde zu legen. Abweichungen von dieser Methodik bedürfen eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates und der Zustimmung der Bundesregierung. Die Notwendigkeit eines Beschlusses ist insbesondere zu prüfen, wenn sonst eine Abweichung von den international anerkannten Regeln zur Anwendung des SKM zu besorgen ist.

(3) Bei der erstmaligen Ermittlung der für die Durchführung der Messung bei Unternehmen notwendigen Kennziffern (Kosten pro Einheit, Zeit pro einzelner durch das Gesetz ausgelöster

Aktivität sowie deren Häufigkeit pro Jahr und Anzahl der betroffenen Unternehmen) sind alle Bürokratiekosten zu berücksichtigen, die auf Bundesrecht beruhen.

§ 3 Zusammensetzung und Organisation des Nationalen Normenkontrollrates

(1) Der Nationale Normenkontrollrat besteht aus acht Mitgliedern. Der Bundeskanzler schlägt sie im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedern der Bundesregierung dem Bundespräsidenten vor. Dieser beruft die Vorgeschlagenen für eine Amtszeit von fünf Jahren. Eine erneute Berufung ist zulässig. Die Mitglieder sind berechtigt, ihr Amt durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten niederzulegen. Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen. Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Die Mitglieder sollen Erfahrungen in legislativen Angelegenheiten innerhalb staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen gesammelt haben und über Kenntnisse in wirtschaftlichen Angelegenheiten verfügen.

(3) Die Mitglieder dürfen während ihrer Mitgliedschaft im Nationalen Normenkontrollrat weder einer gesetzgebenden Körperschaft noch einer Bundesbehörde noch einer Landesbehörde angehören noch zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Ausnahmen sind für Hochschullehrer zulässig. Sie dürfen auch nicht innerhalb des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Nationalen Normenkontrollrates eine derartige Stellung innegehabt haben.

(4) Den Vorsitz im Nationalen Normenkontrollrat führt das vom Bundeskanzler bestimmte Mitglied.

(5) Die Mitgliedschaft im Nationalen Normenkontrollrat ist ein Ehrenamt.

(6) Der Nationale Normenkontrollrat entscheidet mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Bei Stimmengleichheit unterbleibt eine Beanstandung des überprüften Gesetzentwurfs. Ein Sondervotum ist nicht zulässig.

(7) Das Verfahren des Nationalen Normenkontrollrates regelt eine vom Bundeskanzler im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedern der Bundesregierung gebilligte Geschäftsordnung.

(8) Die Rechtsaufsicht führt der Chef des Bundeskanzleramtes.

(9) Beim Bundeskanzleramt wird ein Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrates eingerichtet. Der Leiter des Sekretariats nimmt beratend an den Sitzungen des Nationalen Normenkontrollrates teil. Der Leiter des Sekretariats unterliegt allein den Weisungen des Nationalen Normenkontrollrates. Die Mitarbeiter des Sekretariats unterliegen allein den Weisungen des Nationalen Normenkontrollrates und des Leiters des Sekretariats. Der Leiter und die Mitarbeiter des Sekretariats dürfen weder hauptamtlich noch nebenamtlich gleichzeitig mit anderen Aufgaben innerhalb der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung des Bundes oder

der Länder betraut sein.

(10) Die Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Chef des Bundeskanzleramtes im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern festgesetzt.

(11) Die Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates und die Angehörigen des Sekretariats sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Nationalen Normenkontrollrat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet.

(12) Die Kosten des Nationalen Normenkontrollrates trägt der Bund. Dem Nationalen Normenkontrollrat ist die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. Die Stelle des Leiters des Sekretariats ist im Einvernehmen mit dem Nationalen Normenkontrollrat zu besetzen. Die Stellen der Mitarbeiter des Sekretariats sind im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Nationalen Normenkontrollrates zu besetzen. Die Mitarbeiter des Sekretariats können, falls sie mit der beabsichtigten Maßnahme nicht einverstanden sind, nur im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Nationalen Normenkontrollrates versetzt, abgeordnet oder umgesetzt werden.

§ 4 Aufgaben des Nationalen Normenkontrollrates

(1) Auf die Einhaltung der Grundsätze der standardisierten Bürokratiekostenmessung im Sinne des § 2 Abs. 2 können überprüft werden:

1. Entwürfe für neue Bundesgesetze,
2. bei Entwürfen von Änderungsgesetzen auch die Stammgesetze,
3. die Entwürfe nachfolgender nachrangiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften,
4. Vorarbeiten zu Rechtsakten (Rahmenbeschlüssen, Beschlüssen, Übereinkommen und den diesbezüglichen Durchführungsmaßnahmen) der Europäischen Union und zu Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft,
5. bei der Umsetzung von EU-Recht die betroffenen Gesetze und nachrangigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften,
6. bestehende Bundesgesetze und auf ihnen beruhende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

(2) Der Nationale Normenkontrollrat überprüft die Gesetzentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage an das Bundeskabinett.

(3) Der Nationale Normenkontrollrat nimmt Stellung zu dem jährlichen Bericht der Bundesregierung zur Frage, inwieweit das von der Bundesregierung gesetzte Ziel der Senkung der Bürokratiekosten erreicht worden ist.

(4) Unberührt bleiben die Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofs und des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.

§ 5 Befugnisse des Nationalen Normenkontrollrates

(1) Der Nationale Normenkontrollrat ist berechtigt,

1. die Datenbank zu nutzen, die die Bundesregierung für die bei der Messung der Bürokratiekosten erhaltenen Daten anlegt,
2. eigene Anhörungen durchzuführen,
3. Gutachten in Auftrag zu geben,
4. der Bundesregierung Sonderberichte vorzulegen.

(2) Behörden des Bundes und die Länder leisten dem Normenkontrollrat Amtshilfe.

§ 6 Pflichten des Nationalen Normenkontrollrates

(1) Der Nationale Normenkontrollrat gibt seine Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen der Bundesministerien gegenüber dem federführenden Bundesminister nicht öffentlich ab. Diese Stellungnahmen und die Stellungnahmen der Bundesregierung dazu werden dem Gesetzentwurf bei der Einbringung in den Bundestag beigefügt.

(2) Der Nationale Normenkontrollrat berichtet jährlich dem Bundeskanzler. Er kann seinem schriftlichen Bericht Empfehlungen beifügen.

(3) Der Nationale Normenkontrollrat steht dem federführenden und den mitberatenden ständigen Ausschüssen des Bundestages zur Beratung zur Verfügung.

§ 7 Pflichten der Bundesregierung

Die Bundesregierung erstattet dem Bundestag jährlich einen Bericht über

1. die Erfahrungen mit der angewandten Methodik zur standardisierten Bürokratiekostenmessung,
2. den Stand des Bürokratiekostenabbaus in den einzelnen Ministerien und die aktuelle Prognose, ob die von der Bundesregierung in einem Beschluss festgelegten Ziele der Bürokratiekostenmessung innerhalb des angegebenen Zeitraums erreicht werden.

§ 8 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 14. August 2006

2. Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrats

Dr. Johannes Ludewig (Vorsitzender)	Generaldirektor der Gemeinschaft Europäischer Bahnen und Infrastrukturgesellschaften (CER); Mitglied der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung von bürokratischen Belastungen auf EU-Ebene; ehemaliger Vorsitzender des Vorstandes der Deutschen Bahn AG ; Staatssekretär a.D.
Wolf-Michael Catenhusen (stellvertretender Vorsitzender)	Parlamentarischer Staatssekretär a.D. und Staatssekretär a.D.
Hermann Bachmaier	Rechtsanwalt; ehemaliger stellvertretender Vorsitzender des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
Dr. Hans D. Barbier	Vorsitzender der Ludwig-Erhard-Stiftung; ehemaliger Leiter der Wirtschaftsredaktion der „F.A.Z.“
Prof. Dr. Gisela Färber	Universitätsprofessorin für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer
Henning Kreibohm	Rechtsanwalt; Oberkreisdirektor a.D.; ehemaliger geschäftsführender Gesellschafter der Firma Nord-WestConsult
Dr. Franz Schoser	Ehemaliger Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages
Prof. Dr. Johann Wittmann	Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, a.D.; Vizepräsident des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs a.D.

Sekretariat

Leiter: Alwin Henter

Mitarbeiter: Dr. Philipp Birkenmaier, Doris Dietze, Sebastian Gold, Ronny Kay, Petra Schön, Tobias Thiel, Dagmar Volckart (bis 28. Februar 2009)

3. Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrats

Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrats
Gemeinsames Positionspapier zum Aktionsprogramm der Europäischen Kommission zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union (März 2007)
Internationale Erfahrungen beim Bürokratieabbau – Analyse der Bürokratieabbauprozesse und Reduzierungsmaßnahmen in den Niederlanden, Großbritannien und Dänemark (Juni 2007)
Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrates (19. September 2007)
Pressemitteilung: Treffen der drei unabhängigen Räte zum Bürokratieabbau Nationaler Normenkontrollrat, Better Regulation Commission (Großbritannien) und Actal (Niederlande) mit Vizepräsident Verheugen in Brüssel (13. Oktober 2007)
Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) zum jährlichen Bericht der Bundesregierung gemäß § 4 Abs. 3 NKR-Gesetz (24. Oktober 2007)
Pressemitteilung: Der NKR nimmt zum Bericht der Bundesregierung „Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen“ Stellung (24. Oktober 2007)
Gutachterliche Stellungnahme zum heutigen papiergebundenen Verfahren und den künftigen Kosten des ELENA-Verfahrens (10. Dezember 2007)
Pressemitteilung: Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum Sachstandsbericht des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau an das Bundeskabinett (30. April 2008)
Projektbericht „Bürokratische Belastungen einzelner Unternehmen“ (12. Juni 2008)
Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates (3. Juli 2008)
Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell (1. November 2008)
Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) zum zweiten Bericht der Bundesregierung gemäß § 4 Abs. 3 NKR-Gesetz (10. Dezember 2008)
Pressemitteilung: Zwischenbilanz - Zweieinhalb Jahre Nationaler Normenkontrollrat (11. Mai 2009)
Beispiele - Bürokratieabbau konkret (11. Mai 2009)
Informationsbroschüre - Auftrag und Organisation des NKR (11. Mai 2009)

4. Liste der Veranstaltungen und Termine

2008	
2. Juli 2008	Herr Dr. Ludewig und Herr Catenhusen - Gespräch mit dem Ständigen Beirat des Bundesrates, Berlin
3. Juli 2008	Übergabe des 2. Jahresberichts an Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, Berlin
3. Juli 2008	61. NKR-Sitzung Gespräch mit Herrn Palmen (Parlamentarischer Staatssekretär im Innenministerium Nordrhein-Westfalen)
4. Juli 2008	Herr Dr. Ludewig – Treffen mit den Berichterstattern der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene zum Thema Gesellschaftsrecht, Brüssel
8./9. Juli 2008	62. NKR-Sitzung (Klausurtagung in Bonn) Gespräch mit Herrn Prof. Dr. Engels (Präsident des Bundesrechnungshofes)
10. Juli 2008	Herr Dr. Ludewig - 5. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel
17. Juli 2008	63. NKR-Sitzung
17. Juli 2008	Frau Prof. Dr. Färber - Gespräch mit dem Bundesverband dt. Banken, Berlin
29. Juli 2008	Herr Kreibohm – Gespräch mit Prof. Dr. Hennecke, Deutscher Landkreistag
30. Juli 2008	Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Lersch-Mense, Berlin
13. August 2008	Herr Kreibohm – Vortrag vor Wirtschaftsinitiative Kreis Herford
14. August 2008	64. NKR-Sitzung Gespräch mit Herrn Heidemanns (Abteilungsleiter Staatskanzlei Brandenburg)
15. August 2008	Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Beigeordetem Fogt (Deutschem Städtetag) und Herrn Beigeordetem Ruge (Deutschem Landkreistag), Berlin
19. August 2008	Herr Dr. Ludewig - Gespräch mit Herrn Ministerpräsident Dr. Rüttgers, Düsseldorf
19. August 2008	Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Dr. Klein, Landkreistag NRW
3. September 2008	65. NKR-Sitzung Gespräch mit Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände
4. September 2008	Gespräch mit Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, Berlin
8. September 2008	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Mulder (Mitglied des Europäischen Parlaments), Brüssel
10. September 2008	66. NKR-Sitzung
10. September 2008	Herr Dr. Ludewig - Gespräch mit Herrn Ministerpräsident Wulff, Berlin
10. September 2008	Herr Prof. Dr. Wittmann – Gespräch mit Naturschutzbund Deutschland, Öko-Institut, Unabhängiges Institut für Umweltfragen, Berlin

10./11. September 2008	Frau Prof. Dr. Färber und Herr Kreibohm - High Level Colloquium Bertelsmann-Stiftung, Brüssel
18. September 2008	Herr Dr. Ludewig - 6. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel
24. September 2008	67. NKR-Sitzung Gespräch mit Frau Staatsministerin Müller, Berlin
24. September 2008	Herr Kreibohm und Herr Dr. Schoser - Gespräch mit der Landrätekonferenz Ostwestfalen, Berlin
2. Oktober 2008	68. NKR-Sitzung
2. Oktober 2008	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der Veranstaltung des Gemeinschaftsausschusses der dt. gewerblichen Wirtschaft zum Thema „Standortvorteil Bürokratieabbau“, Berlin
15. Oktober 2008	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen und Herr Dr. Schoser - Gespräch mit Herrn Bundesminister Glos, Berlin
15. Oktober 2008	Herr Kreibohm und Herr Dr. Schoser – Vortrag in der Veranstaltung der Konrad Adenauer Stiftung und der Fachhochschule für den Mittelstand Bielefeld „Kommunen als Bürokratieopfer – muss der Bund mehr zahlen?“, Berlin
16. Oktober 2008	Herr Dr. Ludewig und Herr Catenhusen - Gespräch mit Herrn MdB Dr. Fuchs und Herrn MdB Dr. Wend (beide Mitglieder des Deutschen Bundestages), Berlin
16. Oktober 2008	Herr Kreibohm - Gespräch mit Herrn Dr. Molzentin (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Berlin
16. Oktober 2008	69. NKR-Sitzung
22. Oktober 2008	Herr Dr. Ludewig - 7. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel
23. Oktober 2008	Herr Dr. Ludewig - Gespräch mit Herrn Bundesminister Dr. Schäuble, Berlin
23. Oktober 2008	Herr Kreibohm - Vortrag bei der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung, Berlin
30. Oktober 2008	70. NKR-Sitzung
30. Oktober 2008	Herr Dr. Ludewig - Treffen mit italienischen Regierungsvertretern, Rom
4. November 2008	Frau Prof. Dr. Färber – Moderation des Panels „Bürokratieabbau: Zwei Jahre Standardkostenmodell; Bilanz und Weiterentwicklung“ auf der Messe Moderner Staat, Berlin
5. November 2008	Herr Kreibohm – Vortrag vor Industrie- und Handelsclub Bielefeld
12. November 2008	Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Lersch-Mense, Berlin
13. November 2008	71. NKR-Sitzung
13. November 2008	Herr Dr. Ludewig - Gespräch mit Herrn Heesen (Deutscher Beamtenbund) und Herrn Dr. Werthebach (Staatssekretär a.D.), Berlin
16. - 18. November 2008	Herr Catenhusen und Herr Kreibohm - Teilnahme an der International Regulatory Reform Conference der Bertelsmann-Stiftung, Berlin
21. November 2008	72. NKR-Sitzung
21. November 2008	Herr Dr. Ludewig und Herr Dr. Schoser - Gespräch mit Frau Dörr (Abteilungsleiterin Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie), Berlin

26. November 2008	Herr Kreibohm – Gespräche mit Vertretern des österreichischen Finanzministeriums, Wien
27. November 2008	73. NKR-Sitzung
1. Dezember 2008	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen und Herr Kreibohm - Gespräch mit Herrn Bundesminister Scholz, Berlin
3. Dezember 2008	74. NKR-Sitzung Gespräch mit Herrn Staatsminister Gröhe
10. Dezember 2008	Herr Dr. Ludewig - 8. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel
11. Dezember 2008	75. NKR-Sitzung Gespräch mit Herrn Appel (Chef der Staatskanzlei Brandenburg) und Herrn Heidemanns (Abteilungsleiter Staatskanzlei Brandenburg)
11. Dezember 2008	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen und Herr Kreibohm - Gespräch mit StM Gröhe und Spitzenvertretern der Sozialversicherungsträger, Berlin
11. Dezember 2008	Herr Dr. Schoser - Gespräch mit CDU-Wirtschaftsrat, Berlin
18. Dezember 2008	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen und Herr Bachmaier - Gespräch mit Frau Bundesministerin Zypries, Berlin
2009	
14. Januar 2009	76. NKR-Sitzung
28. Januar 2009	Herr Dr. Ludewig - Gespräch mit dem Ständigen Beirat des Bundesrates, Berlin
28. Januar 2009	Herr Kreibohm – Gespräch mit Hr. Nijland (Regulatory Reform Group NL), Berlin
29. Januar 2009	77. NKR-Sitzung Gespräch mit Herrn Nijland (Regulatory Reform Group NL)
29. Januar 2009	Herr Dr. Ludewig, Herr Kreibohm, Herr Dr. Schoser und Herr Prof. Dr. Wittmann – Gespräche mit Vertretern der Bertelmann Stiftung, Berlin
29. Januar 2009	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen und Frau Prof. Dr. Färber - Gespräch mit Herrn Bundesminister Steinbrück, Berlin
29. Januar 2009	Herr Kreibohm – Vortrag vor Nationalem Zentrum für Bürokratieabbau der Fachhochschule für den Mittelstand, Bielefeld
10. Februar 2009	Herr Catenhusen, Herr Kreibohm und Herr Prof. Dr. Wittmann - Gespräch mit Vertretern des österreichischen Finanzministeriums, Wien
11. Februar 2009	Herr Catenhusen und Herr Kreibohm – Projektauftragsitzung „Einfacher zum Wohngeld“, „Einfacher zum Elterngeld“ mit Herrn Staatsminister Gröhe und Vertretern von Ländern und Kommunen, Berlin
11. Februar 2009	Herr Dr. Ludewig - Treffen zur Vorbereitung der Stellungnahme der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene zum Thema Transportrecht, Brüssel
12. Februar 2009	78. NKR-Sitzung Gespräch mit Herrn Bundesminister Dr. Schäuble
16. Februar 2009	Herr Dr. Ludewig - Treffen mit Verbandsvertretern zur Vorbereitung der Stellungnahme der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene zum Thema Transportrecht, Brüssel

18. Februar 2009	Herr Catenhusen – Gespräch mit Herrn Meyer auf der Heyde (Generalsekretär des Deutschen Studentenwerks), Berlin
19. Februar 2009	79. NKR-Sitzung
25. Februar 2009	Frau Prof. Dr. Färber - Gespräche mit Vertretern des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin
3. März 2009	Frau Prof. Dr. Färber – Präsentation „Bürokratieabbau und Standardkostenmodell – Chancen und Möglichkeiten einer Fundierung auf Branchenebene“ für das Präsidium des VdW Rheinland Westfalen, Düsseldorf
3. März 2009	Herr Kreibohm - Gespräch mit dem Statistischen Bundesamt, Berlin
4. März 2009	80. NKR-Sitzung
5. März 2009	Herr Dr. Ludewig - 10. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel
12. März 2009	Herr Catenhusen und Herr Kreibohm - Treffen mit Vertretern der OECD, Berlin
16. März 2009	Herr Catenhusen – Teilnahme an der Gründungsveranstaltung des schwedischen NKR, Stockholm
17. März 2009	Herr Catenhusen und Herr Dr. Schoser – Teilnahme am Forum Bürokratieabbau des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin
19. März 2009	81. NKR-Sitzung
19. März 2009	Herr Catenhusen, Herr Kreibohm und Herr Prof. Dr. Wittmann – Teilnahme am Arbeitsfrühstück der Bertelsmann zur Nachhaltigkeit, Berlin
20. März 2009	Frau Prof. Dr. Färber und Herr Kreibohm - Bertelsmann Veranstaltung zu SKM-Bürger, Wien
24. März 2009	82. NKR-Sitzung
24. März 2009	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Bachmaier und Herr Kreibohm – Teilnahme am Forum Sozialversicherungsträger im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin
24. März 2009	Herr Dr. Schoser - Gespräch mit Frau Staatssekretärin Quennet-Thielen, Berlin
30. März - 1. April 2009	83. NKR-Sitzung / Klausurtagung in München Gespräch mit Herrn Ministerpräsident Seehofer und Herrn Ministerpräsident a.D. Dr. Stoiber
2. April 2009	Herr Dr. Ludewig - Gespräch mit Herrn Dr. Corsepilus (Abteilungsleiter im BK), Berlin
2. April 2009	Herr Dr. Ludewig - Gespräch mit Dr. Groß (Abteilungsleiter im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie), Berlin
2. April 2009	Herr Dr. Ludewig - Gespräch mit Herrn Staatsminister Gröhe und Herrn Weise (Vorstandsvorsitzender der Bundesagentur für Arbeit), Berlin
14. April 2009	Herr Dr. Ludewig und Herr Kreibohm - Gespräch mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände zur Umsetzung des Konjunkturpakets, Berlin
16. April 2009	Herr Catenhusen – Besuch der Elterngeldstelle Münster, Gespräch mit Frau Pohl (Amtsleiterin) , Münster
16./17. April 2009	Herr Dr. Ludewig - 11. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel

22. April 2009	Herr Dr. Ludewig, Herr Bachmaier und Herr Kreibohm – Teilnahme am Parlamentarisches Arbeitsfrühstück der Bertelsmann-Stiftung „3 Jahre Bürokratieabbau – was nun?“, Berlin
22. April 2009	84. NKR-Sitzung
22. April 2009	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen und Herr Dr. Schoser – Teilnahme an der Sitzung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages, Berlin
22. April 2009	Frau Prof. Dr. Färber - Vortrag „Bericht aus der Arbeit des Normenkontrollrats“ im Rahmen der Tagung „Bessere Rechtsetzung /Bürokratieabbau“ der DHV Speyer in Verbindung mit der Gesellschaft für bessere Rechtsetzung, Berlin
24. April 2009	Frau Prof. Dr. Färber - Vortrag „Bürokratiekosten und Standardkostenmodell im Steuerrecht – Ein wirksamer Ansatz zur Vereinfachung desselben?“ im Rahmen des Seminars „Entwicklungschancen in der Steuerverwaltung“ der Bundesfinanzakademie im Bundesministerium der Finanzen, Berlin
29. April 2009	Herr Kreibohm – Vortrag bei dem Verband der Energie- und Wasserwirtschaft, Berlin
4. Mai 2009	Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Palmen (Innenministerium NRW), Düsseldorf
4. Mai 2009	Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Dr. Klein, Landkreistag NRW, Düsseldorf
7. Mai 2009	85. NKR-Sitzung
7. Mai 2009	Herr Bachmaier – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Diwell, Berlin
7. Mai 2009	Herr Catenhusen – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Lindemann, Berlin
10. Mai 2009	Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Lennart Palm (stv. Vorsitzender des schwedischen NKR), Berlin
11. Mai 2009	86. NKR-Sitzung Gespräche mit Hr. Dr. van Eick und Herrn de Lange (ACTAL) sowie Herrn Palm (schwedischer Regelradet)
11. Mai 2009	Veranstaltung NKR Halbzeitbilanz „Bürokratieabbau > Bessere Gesetzgebung > Neue Chancen für Wachstum und Beschäftigung“, Berlin
25. Mai 2009	Herr Dr. Ludewig und Herr Catenhusen - Gemeinsame Sitzung mit Staatssekretärs-Ausschuss Bürokratieabbau, Berlin
26. Mai 2009	Herr Catenhusen und Herr Kreibohm – Teilnahme an der Veranstaltung des Behördenspiegels „Effizienter Staat“, Berlin
27. Mai 2009	Herr Kreibohm – Gespräch mit dem Nationalen Zentrum für Bürokratieabbau der Fachhochschule für den Mittelstand, Bielefeld
28. Mai 2009	Herr Dr. Ludewig - 12. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel
28. Mai 2009	Frau Prof. Dr. Färber - Gespräch mit Vertretern des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin
28. Mai 2009	Herr Catenhusen, Frau Prof. Dr. Färber, Herr Kreibohm und Herr Dr. Schoser - Gespräch mit den Spitzenvertretern der Kammern, Berlin
2. Juni 2009	Herr Dr. Schoser – Gespräch mit Herrn Minister Hering (Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz), Mainz
4. Juni 2009	87. NKR-Sitzung

8. Juni 2009	Frau Prof. Dr. Färber - Vortrag „Administrative Simplification in Germany“ bei der 3rd Controlling Conference of International Public Organisations of the European Court of Auditors, Luxemburg
17. Juni 2009	Herr Prof. Dr. Wittmann – Vortrag vor der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., München
18. Juni 2009	88. NKR-Sitzung
19. Juni 2009	Herr Kreibohm – Vortrag vor dem Nationalem Zentrum für Bürokratieabbau der Fachhochschule für den Mittelstand, Bielefeld
25./26. Juni 2009	89. NKR-Sitzung Gespräch mit Herrn Staatssekretär Diwell, Berlin
2. Juli 2009	Übergabe des 3. Jahresberichts an Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, Berlin

HERAUSGEBER:

Nationaler Normenkontrollrat

Willy-Brandt-Str. 1

D-10557-Berlin

<http://www.normenkontrollrat.bund.de>

E-Mail: nkr@bk.bund.de

REDAKTION:

Nationaler Normenkontrollrat

Berlin, Juli 2009

SATZ UND GESTALTUNG:

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Nationalen Normenkontrollrates unentgeltlich abgegeben. Sie ist nicht zum gewerblichen Vertrieb bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen/Wahlwerbern oder Wahlhelferinnen/Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben politischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin/dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme des Nationalen Normenkontrollrates zugunsten einzelner politischer Gruppen gewertet werden könnte.