



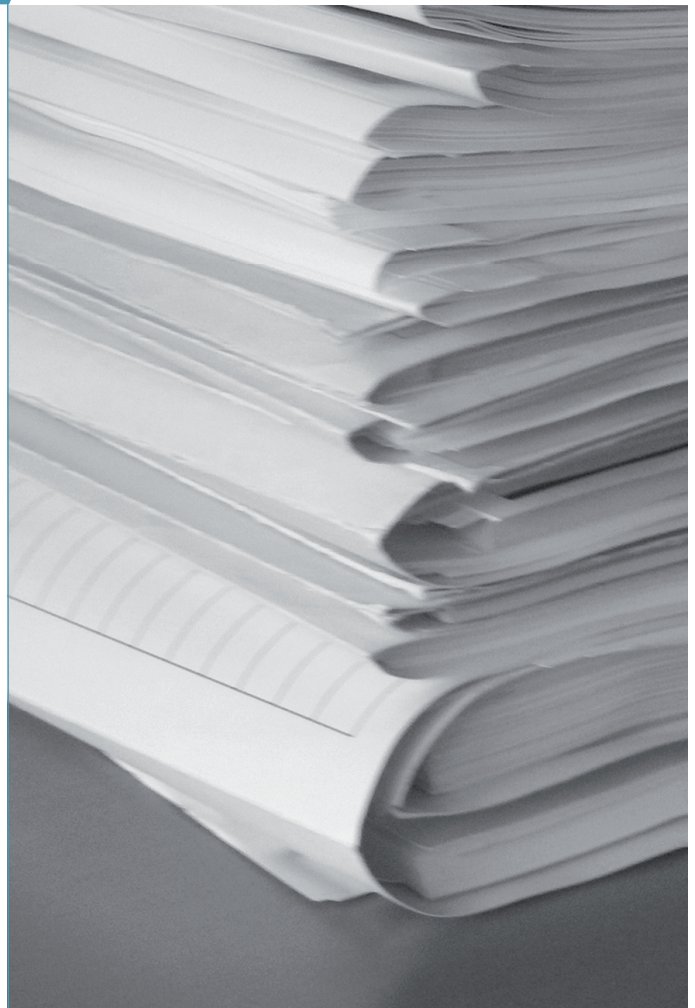
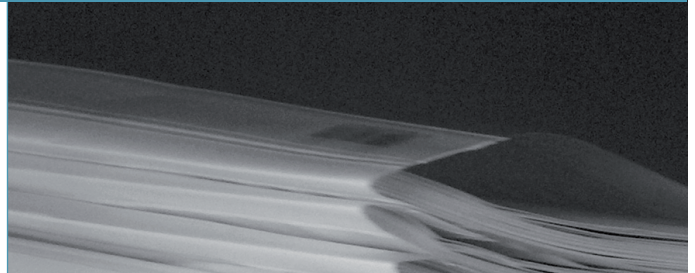
Nationaler  
Normenkontrollrat

## Qualität durch Transparenz

## Mit Bürokratieabbau zu moderner Gesetzgebung

Jahresbericht 2010  
des  
Nationalen  
Normenkontrollrates

Juli 2010





Jahresbericht 2010  
des  
Nationalen Normenkontrollrates  
gemäß § 6 Abs. 2 des  
Gesetzes zur Einsetzung eines  
Nationalen Normenkontrollrates

Juli 2010



---

# Vorwort

Bürokratieabbau ist ein Marathonlauf: Die „ersten Kilometer“ gehen relativ einfach, dann kommen die Schmerzen, und nur wer durchhält, erreicht die Ziellinie.

Das Programm für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung läuft nun seit gut drei Jahren. Gestartet wurde mit dem ehrgeizigen Ziel, innerhalb von fünf Jahren die Kosten der Unternehmen und Bürger für Statistiken und Antragsformulare um ein Viertel zu senken. Tatsächlich konnten die ersten Kilometer mit insgesamt gutem Tempo durchlaufen, sprich insgesamt mehr als 6,3 Mrd. Euro an unnötiger Bürokratie eingespart werden - ein erster wichtiger Etappenerfolg. Mit über 300 Entlastungsmaßnahmen ist mancher lästige Papierstapel inzwischen erfolgreich beiseite geräumt worden.

Allerdings hat jetzt die wohl schwierigste Strecke begonnen. Millionen betroffener Unternehmen und Bürger können und wollen in dieser Legislaturperiode von Bürokratie entlastet werden, und zwar so, dass die Entlastung nicht abstrakt und global bleibt, sondern wirklich erfahrbar und spürbar wird.

Ausgehend von einer Gesamtbelastung der Wirtschaft von rund 48 Mrd. Euro müssen noch Abbaumaßnahmen von etwa 1,5 Mrd. Euro auf den Weg gebracht werden, um bis Ende 2011 das gesetzte Ziel zu erreichen. Das erfordert Kondition und – was fast noch wichtiger ist, politische Willensstärke. Schließlich haben die Startschwierigkeiten in Form von Verzögerungen bei der Bestandsmessung Kraft und Zeit gekostet. Erst vor wenigen Wochen ist es gelungen, hier die letzten offenen Fragen zu klären.

Zudem haben sich die Rahmenbedingungen durch die Wirtschafts- und Finanzkrise verändert und erfordern in einigen Fällen mehr Regelungen. Die Verunsicherung ist groß und fördert die Versuchung, das Erreichte durch neue Bürokratiebelastungen wieder zu gefährden. Weiter, wo immer möglich, Bürokratie zu reduzieren und gleichzeitig wichtigen Bedürfnissen wie zum Beispiel Verbraucher- und Datenschutz gerecht zu werden, wurde in letzter Zeit zum Balanceakt. Damit der Prozess nicht ins Stocken gerät, muss im Rahmen der Gesetzgebung weiter konsequent nach bürokratiearmen Alternativen gesucht werden. Es gilt, den Kurs zu halten – auch wenn die Anforderungen steigen.

Dies gilt für Länder, Kommunen, Sozialversicherungsträger, Kammern und Vollzugsbehörden ebenso wie für Wirtschaftsverbände und Unternehmen. Wer Bürokratieabbau einfordert, der muss bereit sein, sich mit eigenen Ideen und Initiativen einzubringen. Hier gibt es erfreulicherweise eine wachsende Zahl von Vorreitern. Insgesamt aber ist die Zahl der Zuschauer immer noch deutlich größer als die der aktiv engagierten Mitstreiter. Das muss sich ändern!

---

Für die Bundesregierung gibt der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP eine klare Kursbestimmung: Das Programm zum Bürokratieabbau soll fortgesetzt und auf den gesamten Erfüllungsaufwand ausgeweitet werden – sowohl beim Abbau bestehender Belastungen als auch bei der Überprüfung neuer Gesetze. Dies bedeutet, dass in Zukunft alle Belastungen, die sich aus der Umsetzung eines Gesetzes ergeben, in den Blick genommen werden – ein bewusster politischer Schritt zu einem ganzheitlichen Ansatz.

Das Regierungsprogramm hat dadurch in mehrfacher Hinsicht an Dynamik gewonnen. Die Bundesregierung hat zum 1. Juli 2010 erstmals einen kompletten Umsetzungsplan vorgelegt - ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz. Aber auch ein mutiger Schritt, da der Erfolg messbar wird - insbesondere, da mit den in Aussicht gestellten Abbaumaßnahmen offengelegt wird, dass derzeit noch 3 Prozentpunkte zur Zielerreichung fehlen. Diese Lücke soll bis zum Jahresende geschlossen werden. Darüber hinaus ermöglicht die Erweiterung des Regierungsprogramms, den gesetzlich verursachten Aufwand künftig insgesamt zu erfassen und die Betroffenen dadurch wirklich spürbar zu entlasten.

Das Programm zum Bürokratieabbau wird damit zu einem Programm für moderne Gesetzgebung. Oder um in der Sprache des Sports zu bleiben: Der Marathon wird zum Triathlon.

Bei dieser ambitionierten Zielsetzung werden die Ausdauerqualitäten der Bundesregierung erheblich gefordert. Jetzt heißt es mehr denn je: Zähne zusammenbeißen und Tempo zulegen! Das Ziel ist erreichbar!

Berlin, 7. Juli 2010



Dr. Johannes Ludewig



Wolf-Michael Catenhusen



Hermann Bachmaier



Prof. Dr. Gisela Färber



Rainer Funke



Henning Kreibohm



Dr. Franz Schoser



Prof. Dr. Johann Wittmann

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Gesetzlicher Auftrag und Arbeitsweise des NKR</b>	<b>9</b>
<b>1.1</b>	<b>Neue Bürokratie verhindern – das Ex-ante-Verfahren</b>	<b>9</b>
1.1.1	Beteiligung des NKR im Ex-ante-Verfahren	10
1.1.2	Gesetzgebungsverfahren mit besonderem Bezug zum Bürokratieabbau	13
1.1.3	Beratung des Deutschen Bundestages	18
1.1.4	Bürokratiekosten, die durch BMF-Schreiben verursacht werden	21
1.1.5	Erfahrungen mit dem Ex-ante-Verfahren	23
<b>1.2</b>	<b>Bestand effektiv reduzieren</b>	<b>23</b>
1.2.1	Bestandsmessung	24
1.2.2	Abbauprogramm der Bundesregierung	26
1.2.3	Spürbarer Bürokratieabbau /Branchenprojekte	29
<b>1.3</b>	<b>Bürgerinnen und Bürger</b>	<b>30</b>
1.3.1	Ex-ante-Verfahren	31
1.3.2	Abbau bestehender Belastungen	31
<b>1.4</b>	<b>Länder und Kommunen als Partner</b>	<b>32</b>
1.4.1	Die „Einfacher zu ...“-Projekte	33
1.4.2	Umsetzung der Vereinfachungsvorschläge aus den Projekten	38
1.4.3	Empfehlungen des NKR für ebenenübergreifende Projekte	39
1.4.4	Vergleichsstudien nach Art. 91 d Grundgesetz	40
<b>1.5</b>	<b>Bürokratieabbau bei Sozialversicherungsträgern und Kammern</b>	<b>41</b>
1.5.1	Sozialversicherung	41
1.5.2	Kammern	42
<b>2</b>	<b>Künftiges Mandat des NKR</b>	<b>43</b>
<b>2.1</b>	<b>Erfüllungsaufwand</b>	<b>45</b>
2.1.1	Definition des Erfüllungsaufwands	45
2.1.2	Methode zur Berechnung des Erfüllungsaufwands neuer Regelungsvorhaben	46
2.1.3	Reduzierung des Erfüllungsaufwands bestehenden Rechts	48
<b>2.2</b>	<b>Befristung und Evaluierung</b>	<b>49</b>
2.2.1	Definition	49
2.2.2	Anwendung der Befristung	50
2.2.3	Befristungskriterien	50
2.2.4	Befristungszeitraum	51
2.2.5	Ausnahmen von der Befristungspflicht	51
<b>2.3</b>	<b>Bürokratieabbau in der öffentlichen Verwaltung</b>	<b>51</b>
2.3.1	Ausgangslage	51
2.3.2	Weiteres Vorgehen	52

<b>3</b>	<b>Internationale Zusammenarbeit und Bürokratieabbau in der EU</b>	<b>53</b>
3.1	Austausch mit SKM-Anwenderstaaten	53
3.2	Zusammenarbeit mit anderen unabhängigen Räten	54
3.3	Bürokratieabbau auf EU-Ebene	55
3.3.1	Aktionsprogramm der Kommission	55
3.3.2	Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten	57
3.3.3	Flächendeckende Folgenabschätzung und unabhängige Kontrolle	58
3.4	Ex-ante Verfahren bei Regelungsvorhaben der EU	58
3.5	OECD	59
<b>4</b>	<b>Anlagen</b>	<b>61</b>
4.1	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats	61
4.2	Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrats	65
4.3	Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrats	66
4.4	Liste der Veranstaltungen und Termine	67

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	NKR und Ex-ante-Verfahren im Gesetzgebungsprozess	11
Abb. 2:	Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft im Ex-ante-Verfahren seit 1. Dezember 2006	11
Abb. 3:	Top 10 der Regelungsvorhaben mit den größten Netto-Entlastungen der Wirtschaft	12
Abb. 4:	Top 10 der Regelungsvorhaben mit den größten Netto-Belastungen der Wirtschaft	12
Abb. 5:	Teilnehmer an den Pilotprojekten „Einfacher zum Wohngeld“ und „Einfacher zum Elterngeld“	35
Abb. 6:	Teilnehmer am Pilotprojekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“	36
Abb. 7:	Phasen der Antragstellung und Antragsbearbeitung	39
Abb. 8:	Definition des Erfüllungsaufwands	45
Abb. 9:	Erfolgsfaktoren für ein erweitertes Ex-ante-Verfahren	47



---

# 1 Gesetzlicher Auftrag und Arbeitsweise des NKR

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) wurde im Jahr 2006 eingesetzt. Grundlage seines Handelns ist das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR-Gesetz). Er ist ein unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium der Bundesregierung und hat die Aufgabe, diese beim Abbau und Vermeiden unnötiger Bürokratie zu unterstützen. Dabei sind die politischen Ziele, die mit einem Gesetz verfolgt werden, nicht Gegenstand der Stellungnahmen des NKR. Er prüft mit Hilfe des Standardkosten-Modells, ob die im Gesetzentwurf vorgesehenen Informationspflichten notwendig sind und ob das Ministerium die kostengünstigste Variante gewählt hat. Das Standardkosten-Modell ist eine Methode, mit der Bürokratiekosten, die durch die Erfüllung von Informationspflichten entstehen, standardisiert ermittelt werden. Dabei wird der Aufwand, der bei der Erfüllung einer Informationspflicht typischerweise entsteht, auf die Anzahl der Betroffenen in einem Jahr hochgerechnet. Mit dieser Methode können Bürokratiekosten, die durch Informationspflichten entstehen, transparent gemacht und im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung nachvollziehbar dargestellt werden. Im Gegensatz zu früher sind Bürokratiekosten nicht länger eine undefinierbare Größe. Vielmehr kann heute bei der Gesetzgebung anhand von belastbaren Zahlen diskutiert werden, welcher bürokratische Aufwand mit einem Regelungsvorhaben verbunden ist.

## 1.1 Neue Bürokratie verhindern – das Ex-ante-Verfahren

Voraussetzung für spürbaren Bürokratieabbau ist die Vermeidung neuer unnötiger Bürokratie. Die Ausweisung der Bürokratiekosten neuer Regelungsvorhaben der Bundesregierung, das so genannte Ex-ante-Verfahren, hat sich als fester Bestandteil der Ressortabstimmung etabliert. Seit nunmehr rund dreieinhalb Jahren weisen die Bundesministerien die Kosten im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) aus und legen diese dem Nationalen Normenkontrollrat zur Stellungnahme vor.

Die Qualität der Gesetzentwürfe hat sich dadurch erheblich verbessert. Es besteht Transparenz bezüglich der Kostenfolgen. Dadurch können Entscheidungsträger besser als vorher beurteilen, ob Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den gesetzten politischen Zielen stehen und ob die kostengünstigste Alternative gewählt wurde. Mit diesem systematischen Ansatz gehört Deutschland heute beim Bürokratieabbau in Europa zu den führenden Ländern.

---

Im vergangenen Jahr hat sich der Nationale Normenkontrollrat mit einigen Regelungsvorhaben befasst, die besondere Bedeutung für die bürokratische Belastung von Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger haben.

Hierzu gehört zum Beispiel die Neuorganisation der Arbeitsgemeinschaften (SGB II- Reform). Der Nationale Normenkontrollrat hat sich aktiv für eine bürokratiearme Lösung eingesetzt. Er begrüßt, dass die Bundesregierung von einer Aufspaltung der Arbeitsgemeinschaften abgesehen und damit eine bürokratiekostenarme Regelung gefunden hat (siehe Kapitel 1.1.2.1, Seite 13).

Weiterhin hat sich der NKR erneut mit der Umsetzung des Verfahrens des elektronischen Einkommensnachweises (ELENA-Verfahren) befasst. Aus Sicht des NKR müssen weitere Bescheinigungen in das Verfahren einbezogen werden, um die Entlastungswirkung zu vergrößern. Ferner ist darauf zu achten, dass kleine Unternehmen durch das Verfahren nicht stärker belastet werden als beim heutigen Verfahren (siehe Kapitel 1.1.2.2, Seite 14).

Darüber hinaus hat sich der NKR für eine Vereinfachung des Verfahrens der Meldungen, Beiträge und Beitragsnachweise zur Sozialversicherung an verschiedene Krankenkassen beim SGB IV – Änderungsgesetz eingesetzt (siehe Kapitel 1.1.2.3, Seite 16).

Der NKR hat den Deutschen Bundestag bei der Reform der Erbschaftsteuer, beim Wachstumsbeschleunigungsgesetz sowie bei der BAföG-Novellierung beraten (siehe Kapitel 1.1.3, Seite 18ff.).

Derzeit werden noch nicht alle Regelungen, die sich auf die Bürokratiekosten auswirken, in das Ex-ante-Verfahren einbezogen. Die Bürokratiekosten von BMF-Schreiben werden nicht ausgewiesen, obwohl diese relevante Auswirkungen auf die Belastungen von Steuerpflichtigen haben können. Der NKR steht im Dialog mit dem BMF, um hierzu eine methodengerechte Lösung zu erreichen. (siehe Kapitel 1.1.4, Seite 21)

### **1.1.1 Beteiligung des NKR im Ex-ante-Verfahren<sup>1</sup>**

Seit 1. Dezember 2006 hat der NKR 1263 Regelungsvorhaben abschließend geprüft.<sup>2</sup> Im Durchschnitt haben dem NKR monatlich etwa 30 Regelungsvorhaben vorgelegen. 18 Prozent der geprüften Entwürfe haben nennenswerte Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Wirtschaft.

---

1 Nachdem zunächst das Ex-ante-Verfahren für die Kosten der Wirtschaft eingeführt worden war, wird dieses seit dem 1. Januar 2009 auch auf Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger angewendet (siehe Kapitel 1.3, Seite 30). Zu den Kosten der Verwaltung siehe Kapitel 2.3, Seite 51.

2 Stand 1. Juli 2010.

---

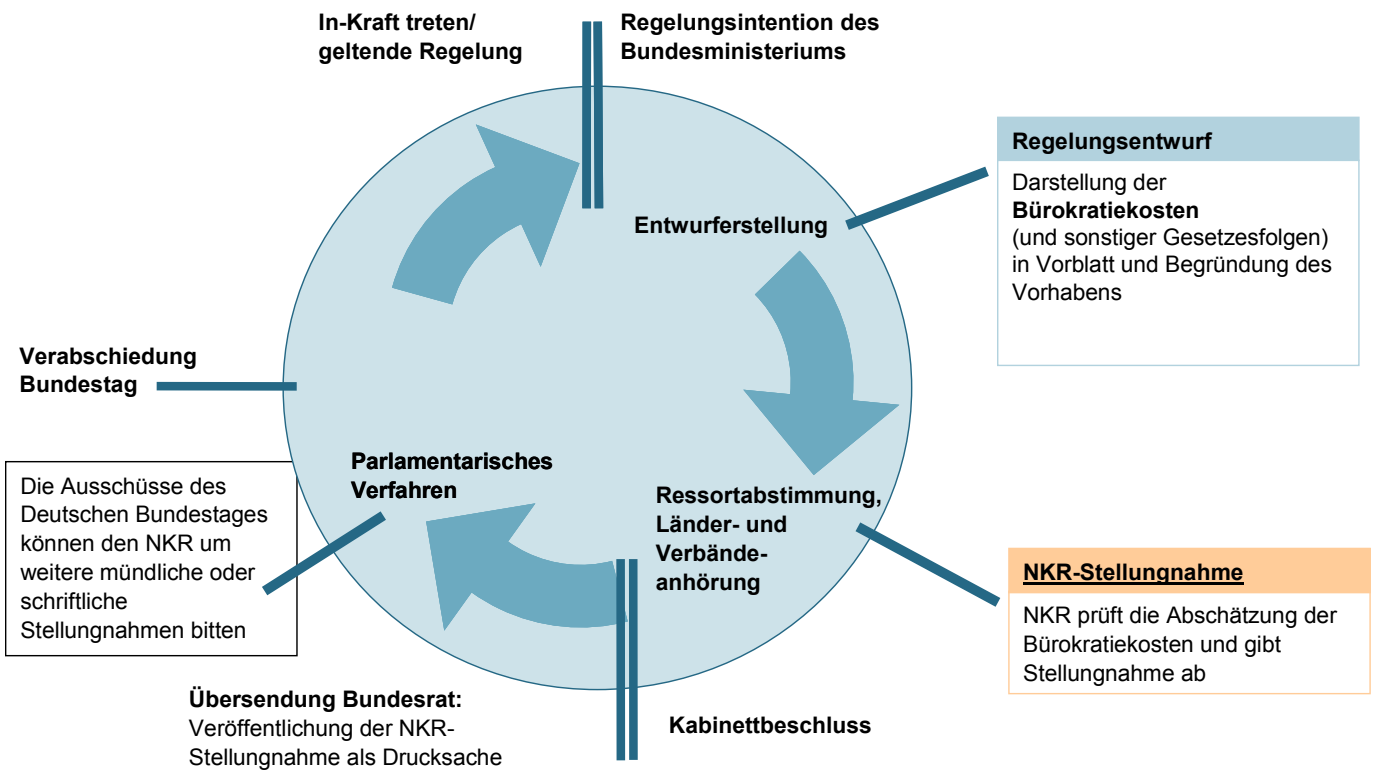


Abb. 1: NKR und Ex-ante-Verfahren im Gesetzgebungsprozess

Insgesamt hat sich die Zahl der Informationspflichten für die Wirtschaft um 1150 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 Gesamtbelastung der Unternehmen durch Informationspflichten im Saldo seit dem 1. Dezember 2006 um rund 3,5 Milliarden Euro verringert werden.

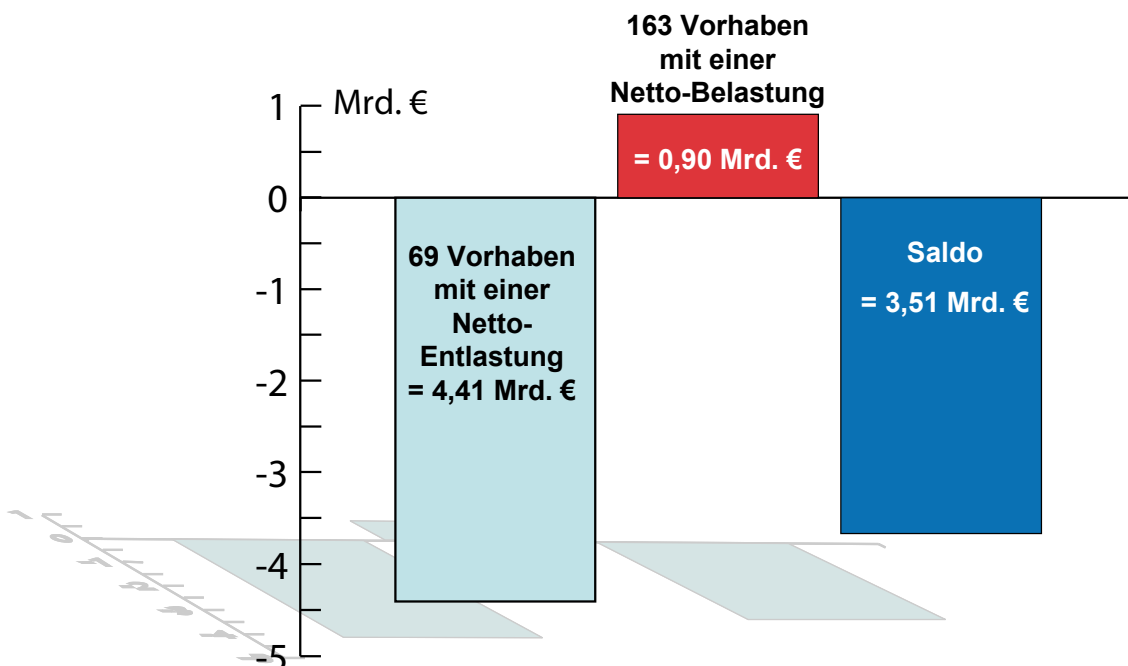
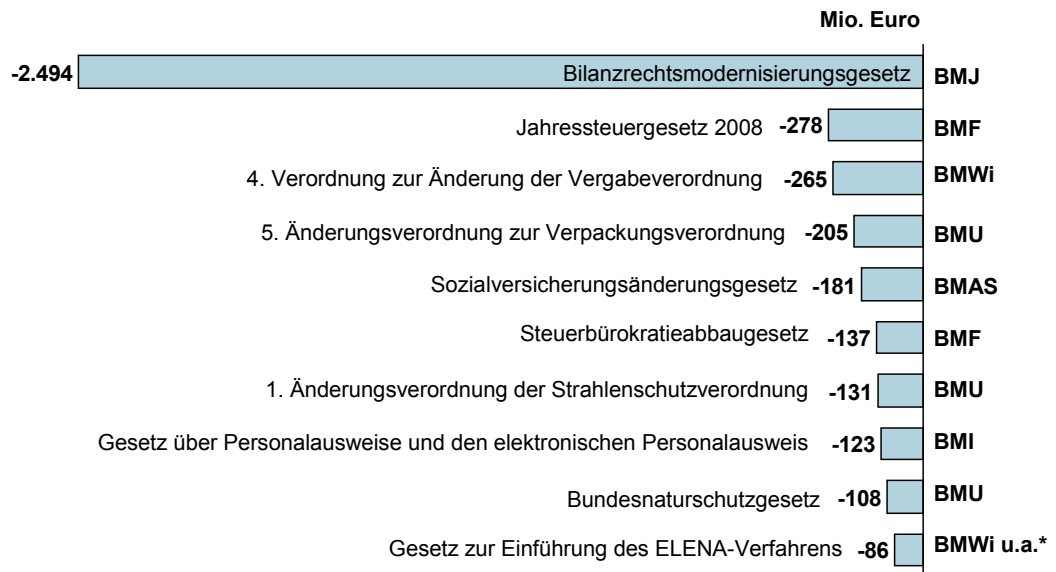


Abb. 2: Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft im Ex-ante-Verfahren seit 1. Dezember 2006

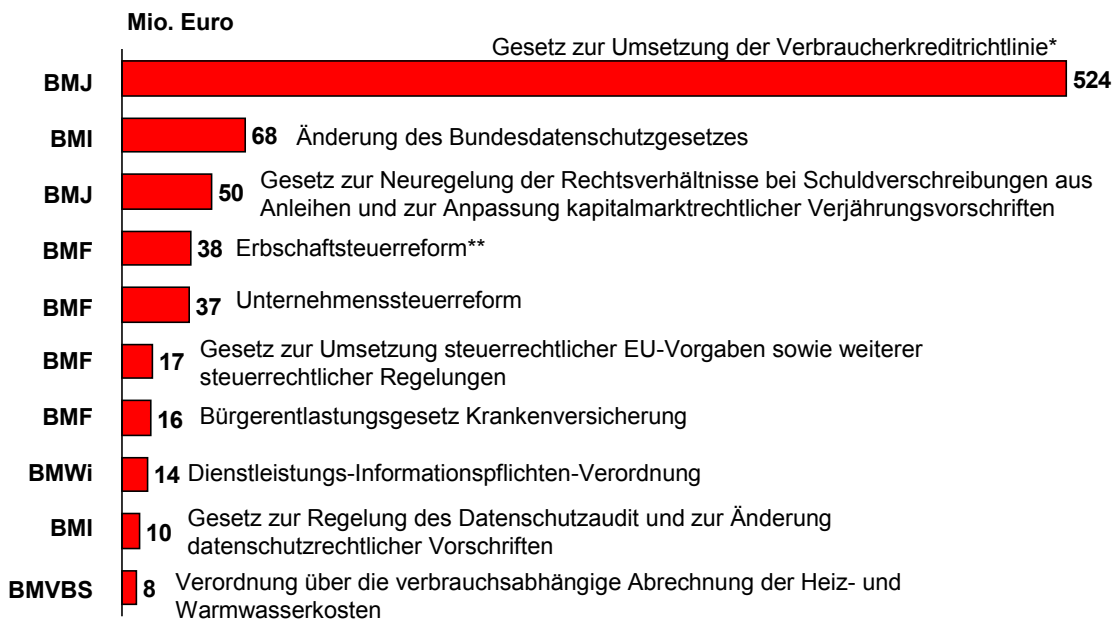
Die Entlastung der Wirtschaft ist im Wesentlichen auf 65 Vorhaben zurückzuführen. Nachfolgend sind die 10 größten Netto-Entlastungsmaßnahmen dargestellt:



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

Abb. 3: Top 10 der Regelungsvorhaben mit den größten Netto-Entlastungen der Wirtschaft

Demgegenüber stehen 163 belastende Regelungsvorhaben. Die 10 belastendsten Regelungsvorhaben sind nachfolgend aufgelistet:



\* Die für die Verbraucherkreditrichtlinie ermittelten Kosten wurden vom BMJ bislang nicht vollständig als Bürokratiekosten anerkannt. Nachdem die Unstimmigkeiten über vertragliche und vorvertragliche Informationspflichten zwischen BMJ und NKR mittlerweile ausgeräumt worden sind, müssen die Kosten der Verbraucherkreditrichtlinie nun überprüft und entsprechend zugeordnet werden. (siehe Kapitel 1.2.1, Seite 24f.)

\*\* Die Bürokratiekosten des verabschiedeten Gesetzes zur Erbschaftsteuerreform wurden auf Bitte des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Technologie vom NKR gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt geschätzt.

Abb. 4: 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.

## 1.1.2 Gesetzgebungsverfahren mit besonderem Bezug zum Bürokratieabbau

### 1.1.2.1 SGB II-Reform

Seit 2005 erbringen die Agenturen für Arbeit zusammen mit den Kommunen die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Dazu haben sie Arbeitsgemeinschaften (so genannte Jobcenter) gebildet. 69 Kommunen haben im Wege einer Experimentierklausel eigenverantwortlich die Erbringung aller Leistungen nach dem SGB II übernommen (so genannte „zugelassene kommunale Träger“, auch „Optionskommunen“ genannt).

Die Zusammenarbeit in Arbeitsgemeinschaften hat das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2007 für verfassungswidrig erklärt. Nach Auffassung des Gerichts widersprechen die Arbeitsgemeinschaften dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung. Danach ist der zuständige Verwaltungsträger verpflichtet, seine Aufgaben durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht räumte für eine Neuregelung eine Frist bis Ende des Jahres 2010 ein.

Die daraufhin beabsichtigte Trennung der Aufgaben von Agenturen für Arbeit und Kommunen hätte zu einer erheblichen Mehrbelastung aller Beteiligten, zum Beispiel durch doppelte Antragstellung, doppelte Aktenführung geführt.

Der Normenkontrollrat hatte deshalb im Dezember 2009 in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht der Bundesregierung empfohlen, bei der bevorstehenden Umorganisation der Jobcenter eine bürokratiearme Lösung zu finden, um Mehraufwand für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen sowie für die Verwaltung zu vermeiden.

Weiterhin hat er in einem konstruktiven Dialog mit dem zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie mit Vertretern von Optionskommunen und der Agentur für Arbeit Lösungsmöglichkeiten erörtert.

Im März dieses Jahres hat das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes beschlossen, um die Fortführung der Zusammenarbeit zwischen den Agenturen für Arbeit und den Kommunen sowie die Optionskommunen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende verfassungsrechtlich abzusichern. Im April hat die Bundesregierung die ein-

fachgesetzlichen Regelungen hierzu verabschiedet. Der Gesetzentwurf befindet sich derzeit im parlamentarischen Verfahren.

Der Normenkontrollrat begrüßt, dass mit dieser Lösung eine im Vergleich zur Aufspaltung der Arbeitsgemeinschaften in zwei getrennte Stellen deutlich bürokratiekostenärmere Regelung gefunden wurde. Damit wurden Millionen von Bürgerinnen und Bürgern von unnötigen Bürokratiekosten verschont.

### 1.1.2.2 ELENA

Bisher erstellen Arbeitgeber jährlich mehrere Millionen Entgeltbescheinigungen, die die Beschäftigten zur Beantragung verschiedener Sozialleistungen, zum Beispiel Arbeitslosengeld, Wohngeld oder Elterngeld, benötigen. Dieses Verfahren ist so ausgestaltet, dass der Arbeitgeber seinen Beschäftigten eine Bescheinigung in Papierform übergibt. Diese leiten sie dann an die Behörde weiter. Dort müssen die Daten der Papierbescheinigung von Hand in das Bearbeitungsprogramm übertragen werden, damit die beantragte Sozialleistung gewährt werden kann.

Um diese kostentreibenden Medienbrüche zwischen Papierform und elektronischem Verfahren zu vermeiden, wurde das Verfahren des Elektronischen Einkommensnachweises eingeführt (ELENA-Verfahren). Mit dem ELENA-Verfahren soll ab dem Jahr 2012 das papiergebundene Verfahren für fünf Bescheinigungsarten aus den Bereichen Arbeitslosengeld I, Elterngeld sowie Wohngeld ersetzt werden. Dadurch können rund 9 Millionen Papierbescheinigungen entfallen. Die Beantragung und Bewilligung der entsprechenden Leistungen soll einfacher und schneller werden.

Allerdings wird es durch die Einführung des ELENA-Verfahrens im Bereich der Wirtschaft auch belastete Unternehmen geben.<sup>3</sup> Dies liegt vor allem daran, dass Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten (Kleinstunternehmen) nur eine relativ geringe Anzahl von Bescheinigungen pro Jahr ausstellen (durchschnittlich eine Bescheinigung pro Jahr). Gleichzeitig haben sie den monatlichen Aufwand zur elektronischen Übermittlung der Entgeltbescheinigungsdaten zu tragen. Dieser monatliche Aufwand dürfte derzeit bei Kleinstunternehmen größer sein als die Entlastungen durch Wegfall der Papierbescheinigungen.

Der Nationale Normenkontrollrat hat das Gesetzgebungsverfahren zur Einführung des ELENA-Verfahrens seit Vorliegen des ersten Gesetzentwurfs Ende 2006 aktiv begleitet. Er hat dabei stets die Auffassung vertreten, dass das ELENA-Verfahren einen Beitrag zur bürokratischen Entlastung sowohl der Wirtschaft als auch der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verwaltung leisten kann, und der Bundesregierung empfohlen, weitere Bescheinigungen in das elektronische Verfahren einzubeziehen.

---

<sup>3</sup> Vgl. gutachterliche Stellungnahme des NKR zum ELENA-Verfahren vom 10. Dezember 2007, Seite 3. Download unter [www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de).

---

Das ELENA-Verfahren steht seit einiger Zeit in der Kritik. Neben datenschutzrechtlichen Bedenken<sup>4</sup> wird kritisiert, dass das Verfahren bei kleinen und mittleren Unternehmen dauerhaft zu erheblichen Mehrbelastungen führe. Zudem entstehe ein doppelter Aufwand durch die bis 31. Dezember 2011 dauernde Übergangsphase, in der Unternehmen neben dem ELENA-Verfahren weiterhin Papierbescheinigungen ausstellen müssen.

Der Nationale Normenkontrollrat hat diese Fragen am 15. April 2010 mit Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales diskutiert und die Kritikpunkte und mögliche Lösungsansätze erörtert.

Thematisiert wurde unter anderem die von verschiedenen Seiten geforderte Einführung einer so genannten „Mittelstandsklausel“. Damit sollen kleinere Unternehmen die Möglichkeit erhalten, nicht am ELENA-Verfahren teilzunehmen. Diesen Ansatz hält der NKR nicht für zielführend, da dadurch der Gesamtnutzen des ELENA-Verfahrens in Frage gestellt wird. Zwar wäre eine solche Regelung für die betroffenen Unternehmen grundsätzlich positiv, da sie sich für das jeweils günstigere Verfahren entscheiden könnten. Für die Verwaltung gingen jedoch die Vorteile des Verfahrens – Medienbruchfreiheit, Vollständigkeit der Daten und Schnelligkeit – zum großen Teil verloren bei gleich bleibenden Mehrkosten für die Einführung des Systems sowie für den laufenden Betrieb. Auch für Bürgerinnen und Bürger wäre dies nachteilig. Sie müssten jeweils klären, ob der Arbeitgeber am ELENA-Verfahren teilnimmt oder weiterhin Papierbescheinigungen ausstellt. Zudem dürfte auch mit längeren Wartezeiten bis zur Bescheideerteilung zu rechnen sein.

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Bundesregierung, Verbesserungen für Kleinstunternehmen vorzunehmen. So könnte zum Beispiel eine Reduzierung der Meldehäufigkeit bei Kleinstunternehmen (unter 10 Beschäftigte) geprüft werden.

Im Übrigen drängt der Normenkontrollrat - wie bereits in seiner ersten Stellungnahme 2007 – darauf, kurzfristig weitere Bescheinigungen in das ELENA-Verfahren einbeziehen, damit es seine volle Wirkung entfalten kann. Auch die Koalitionsvereinbarung zielt darauf, die von Arbeitgebern auszustellenden Bescheinigungen und Entgeltnachweise bis spätestens 2015 in ein elektronisches Verfahren zu überführen.<sup>5</sup> In diesem Sinne begrüßt der NKR die Pläne der Bundesregierung, im Herbst 2010 die Einkommensbescheinigung nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch einzubeziehen. Dadurch könnten weitere 1,3 Millionen Bescheinigungen mit einem jährlichen Entlastungsvolumen in zweistelliger Millionenhöhe für die Unternehmen entbehrlich werden.

Zu empfehlen ist zudem eine Vereinheitlichung und Vereinfachung des Einkommensbegriffs in den zugrundeliegenden Vorschriften (insbesondere im Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht).

---

4 Die Prüfung datenschutzrechtlicher Fragen ist nicht vom gesetzlichen Mandat des Normenkontrollrats umfasst.

5 Wachstum.Bildung.Zusammenhalt; der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Seite 16.

Dies könnte zu einer deutlichen Reduzierung des von den Unternehmen zu übermittelnden Datensatzes beitragen und damit die laufenden Kosten des ELENA-Verfahrens weiter verringern.

### **1.1.2.3 Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuchs Viertes Buch (SGB IV – Änderungsgesetz)**

Bislang muss ein Unternehmen die Beiträge zur Sozialversicherung<sup>6</sup> jeweils an verschiedene Krankenkassen abführen. Da es in Deutschland rund 170 gesetzliche Krankenkassen gibt, kann der bürokratische Aufwand für das einzelne Unternehmen erheblich sein. Zur Entlastung der Wirtschaft sollen zum 1. Januar 2011 Weiterleitungsstellen eingerichtet werden, die gebündelt die Meldungen zur Sozialversicherung, die Beiträge zur Sozialversicherung und die Beitragsnachweise vom Unternehmen entgegennehmen und dann an die Einzugsstellen der jeweils zuständigen Krankenkassen weiterleiten. Die gesetzliche Grundlage hierfür ist bereits 2007 durch das Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung auf den Weg gebracht worden.

Durch die zwischenzeitlich eingeführte automatisierte Datenerfassung und -übermittlung im Bereich der Sozialversicherung hat sich jedoch bereits der Aufwand für die Unternehmen deutlich verringert. Damit ist ein wesentlicher Grund für die Weiterleitungsstellen in ihrer derzeit vorgesehenen Form entfallen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat deshalb in dem Entwurf für ein SGB IV-Änderungsgesetz vorgesehen, auf die Einrichtung der Weiterleitungsstellen zu verzichten. In der weiteren Ressortabstimmung wurde diese Regelung allerdings wieder herausgenommen.

Der Normenkontrollrat hat Zweifel, dass die geringen Einsparungen bei den Unternehmen die hohen Kosten der Krankenkassen für die Einrichtung der Weiterleitungsstellen rechtfertigen. Er hat das BMAS gebeten zu prüfen, ob diese Stellen mit weiteren Funktionen betraut werden können, um die Unternehmen aber auch die Krankenkassen selbst spürbar zu entlasten. Er empfahl, dabei zu prüfen, ob den Weiterleitungsstellen als einheitlicher Ansprechpartner die Befugnis zur Klärung von Rechtsfragen eingeräumt werden kann.

Das BMAS hat die Empfehlungen des Normenkontrollrates aufgegriffen und mit der Prüfung begonnen. In einem ersten Schritt haben die Regierungsfractionen am 8. Juni 2010 einen Änderungsantrag im parlamentarischen Verfahren eingebracht. Die Einrichtung der Weiterleitungsstellen soll um 1 Jahr verschoben werden. Währenddessen soll das Konzept der Weiterleitungsstellen grundlegend überarbeitet werden.

---

6 Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung

---



### 1.1.2.4 Erleichterung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Mit der Verordnung zur Anpassung der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) traten die neuen Vergabe- und Vertragsordnungen für Bau-, Liefer- und freiberufliche Dienstleistungen (VOB, VOL, VOF) am 11. Juni 2010 in Kraft. Das Vorhaben unter der Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) bildet den Abschluss der Reformaktivitäten der 16. Legislaturperiode zur Vereinfachung der Vergaberegelungen.

Bei Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungen wird das Verfahren bei den von den Unternehmen zu fordernden Eignungsnachweisen wesentlich vereinfacht. Bisher war die Erbringung sämtlicher Nachweise und die Prüfung der Eignungen für Unternehmen und Vergabestellen ein aufwendiger Prozess. Nun sollen öffentliche Auftraggeber im Regelfall Eigenerklärungen statt offizieller Nachweise fordern. Dadurch ergibt sich eine wesentliche Reduzierung der Bürokratiekosten aus Informationspflichten der Wirtschaft. Nach vorläufigen Schätzungen beträgt die Entlastung etwa 40 Prozent gegenüber den bisherigen Bürokratiekosten. Dies entspricht einer Entlastungswirkung von rund 265 Millionen Euro.

Weiterhin sieht die Änderung der VOL/A für alle Bekanntmachungen in Internetportalen eine zentrale Veröffentlichungspflicht auf der Vergabepattform des Bundes ([www.bund.de](http://www.bund.de)) vor. Dies sorgt für eine erhebliche Entlastung der Unternehmen bei der Ausschreibungsvorbereitung.

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

Bereits im NKR-Jahresbericht 2009 wurde die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen zum Bürokratieabbau im Bereich der Fahrzeugzulassung beschrieben. Dieser positive Ansatz wird vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) auch im Jahr 2010 weiter verfolgt.

Grundlage hierfür ist unter anderem das im April dieses Jahres vorgelegte Eckpunktepapier der Bundesregierung für erste Maßnahmen zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung. Darin verdeutlicht die Bundesregierung die Absicht, im Fahrzeugzulassungsbereich konsequent den Abbau von Bürokratie, die Optimierung der dortigen „Massenprozesse“ sowie den Einsatz moderner Kommunikationstechnologien zu verstärken. Dieses soll

- » durch die Verringerung von doppelten Meldepflichten
- » sowie durch die Einführung von Wechselkennzeichen, mit denen zwei Fahrzeuge mit dem gleichen Kennzeichen und einer günstigeren Versicherung betrieben werden können (zum Beispiel ein „normaler“ Pkw und ein Elektro- beziehungsweise besonders schadstoffarmer Pkw),

erreicht werden.

Zudem soll die Möglichkeit der Einführung eines Versicherungs-Kurzzeitkennzeichens geprüft werden. Dieses würde dann nicht durch die zuständige Behörde, sondern direkt vom Versicherer selbst mit einer Gültigkeit von bis zu fünf Tagen ausgegeben werden. Fahrzeuge könnten dadurch unabhängig von Behördenöffnungszeiten kurzfristig genutzt werden.

Hierzu hat das BMVBS im Frühjahr dieses Jahres ein erstes Änderungsgesetz beziehungsweise -verordnung auf den Weg gebracht, um Prozesse im Massenverfahren der Fahrzeugzulassung schlanker und effektiver zu gestalten sowie um Bürokratie abzubauen.

Nachdem im Jahr 2009 das Straßenverkehrsgesetz geändert und dadurch die Grundlage für Pilotprojekte im Bereich der Fahrzeugzulassung (Deutschland Online-Vorhaben „Kfz-Wesen“) geschaffen wurde, sollen diese nunmehr gemeinsam mit den Ländern ausgewertet und mit der Umsetzung begonnen werden. Dabei werden insbesondere die regionalen Möglichkeiten der Verwaltungsvereinfachung (z. B. die Zusammenarbeit mit Gemeindeämtern und Meldebehörden) sowie die Möglichkeit, Anträge per Internet zu stellen, aufgegriffen.

### 1.1.3 Beratung des Deutschen Bundestages

Das NKR-G sieht in § 6 Absatz 3 vor, dass der Normenkontrollrat den Ausschüssen des Deutschen Bundestages zur Beratung zur Verfügung steht. Im Berichtszeitraum haben der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie sowie der Finanzausschuss diese Möglichkeit wahrgenommen:

### 1.1.3.1 Schätzung der Bürokratiekosten der Erbschaftsteuerreform

Der Nationale Normenkontrollrat hatte zum Kabinettentwurf des Gesetzes zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts (Erbschaftsteuerreformgesetz) Stellung genommen. Im anschließenden parlamentarischen Verfahren wurde der Gesetzentwurf erheblich geändert. Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages hat den NKR deshalb gebeten, die Bürokratiekosten des Gesetzes in der durch den Bundestag verabschiedeten Fassung zu ermitteln.

Der Normenkontrollrat hat daraufhin eine fortgeschriebene Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten vorgelegt. Die Kosten hat er in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt und unter Beteiligung verschiedener Verbände, Kammern und Unternehmen ermittelt. Ergebnis dieser Untersuchung ist, dass die Novellierung des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts zu einem Anstieg der Bürokratiekosten gegenüber dem bisherigen Recht führt.

Zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Erbschaftsteuer müssen alle geerbten Vermögensgegenstände bewertet werden. Die neuen Bewertungsvorschriften werden voraussichtlich zu einem höheren Zeitaufwand führen, da sie höhere Anforderungen an die Bewertung stellen. Diese Anforderungen bestehen künftig bei der Bewertung von Unternehmen und Unternehmensanteilen, land- und forstwirtschaftlichen Vermögen sowie von vermieteten Immobilien. Dadurch werden sich in vielen Fällen gegenüber dem bisherigen Recht deutlich höhere Werte und zudem überhöhte Verkehrswerte ergeben, was zur Folge haben wird, dass viele Erben von Unternehmen und Unternehmensteilen – mitunter sehr teure – Gutachten zum Nachweis des realen niedrigeren Verkehrswertes in Auftrag geben werden.

Betriebsvermögen und landwirtschaftliches Vermögen werden weitgehend von der Besteuerung verschont, wenn der Erwerber bestimmte Haltefristen wahrt und die Arbeitsplätze erhält. Der Aufwand für die Überprüfung und der Nachweis der Verschonungsbedingungen steigt, da zusätzliche Prüfkriterien eingefügt und die Zeiträume, in denen diese Kriterien beachtet werden müssen, ausgeweitet wurden.

Die durch das Erbschaftsteuerreformgesetz neu eingeführten und geänderten Informationspflichten werden bei Unternehmen insgesamt Bürokratiekosten in Höhe von 14,2 Millionen Euro statt bislang – ebenfalls geschätzte - 4,8 Millionen Euro verursachen. Hinzu kommen zusätzliche Gebühren für das Einholen von Wertgutachten, die auf rund 28,4 Millionen Euro geschätzt werden.

Auch wegen des Anstiegs der Bürokratiekosten hat der Bundestag später durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz Vereinfachungen im Erbschaftsteuerrecht vorgenommen. So wurde zum Beispiel der Zeitraum verkürzt, in dem Erben von Unternehmen Dokumentationen

erstellen müssen, um die Verschonung in Anspruch nehmen zu können. Eine Bürokratiekostenschätzung hierfür wurde bislang nicht vorgenommen (s. nächster Abschnitt).

### 1.1.3.2 Schätzung der Bürokratiekosten des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes

Das Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums wurde aus der Mitte des Bundestages eingebracht. Im Entwurf der vom Bundesministerium der Finanzen als Formulierungshilfe erstellt wurde, wurden keine Bürokratiekosten ausgewiesen. Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages hat daher den Normenkontrollrat gebeten, zu den Auswirkungen auf die Bürokratiekosten Stellung zu nehmen. Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hat Vertreter des NKR zur abschließenden Beratung eingeladen.

#### Wachstumsbeschleunigungsgesetz

Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz hat insbesondere in vier Rechtsbereichen Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Unternehmen:

- » Die Reduzierung des Umsatzsteuersatzes für Beherbergungsleistungen führt zu Mehrkosten bei Hotelbetrieben, da diese wegen der unterschiedlichen Steuersätze zwei getrennte Buchungen vornehmen und detailliertere Rechnungen ausstellen müssen. Darüber hinaus verursacht die Regelung höheren bürokratischen Aufwand bei Unternehmen im Rahmen der Abrechnung und Verbuchung von Geschäftsreisen.
- » Durch die Unternehmenssteuerreform 2008 wurde geregelt, dass Zinsaufwendungen nur noch in bestimmter Höhe steuerlich absetzbar sind (so genannte Zinsschranke). Die Zinsschranke greift jedoch erst ab einem bestimmten Betrag, der so genannte Freigrenze. Diese Freigrenze wurde nun durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz von 1 Millionen Euro auf 3 Millionen Euro nach oben gesetzt, um sicherzustellen, dass kleine und mittlere Unternehmen nicht zusätzlich belastet werden. Da in diesem Bereich zahlreiche Rechen- und Prüfschritte entfallen, führt dies zu einer Reduzierung der Bürokratiekosten.
- » Als geringwertiges Wirtschaftsgut (GWG) wird jedes Gut bezeichnet, bei dem die Anschaffungs- beziehungsweise Herstellungskosten den Betrag von 410 Euro nicht übersteigen. Durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz wird ein Wahlrecht eingeführt. Neben der vollen Absetzung können die GWG alternativ – ab einem Wert von jeweils 150 Euro - in einen Sammelposten eingestellt und einheitlich über 5 Jahre abgeschrieben werden. Da die Unternehmen den Sachverhalt prüfen und die Alternativen abwägen müssen, führt dies zu einem Anstieg der Bürokratiekosten,
- » Im Erbschaftsteuerrecht bestehen Fristen für das Fortführen eines Betriebs, die ein Erbe beachten muss, wenn er von einer Steuerpflicht ganz oder zum Teil verschont werden will (siehe oben). Diese Fristen wurden nun durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz von zehn auf sieben Jahre für eine vollständige Verschonung und von sieben auf fünf Jahre für eine teilweise Verschonung herabgesetzt. Dies bedeutet, dass der Erbe nur noch für einen geringeren Zeitraum umfangreiche Dokumentationen erstellen muss. Somit wird es zu einem Absinken der Bürokratiekosten kommen.

Die Formulierungshilfe zum Wachstumsbeschleunigungsgesetz enthielt keine Aussagen zu den Bürokratiekosten, obwohl sie im Kabinett behandelt wurde und der NKR das Bundesministerium der Finanzen um eine transparente Ausweisung der Bürokratiekosten gebeten hatte. Dies ist bedauerlich, da die einzelnen Maßnahmen teils erhebliche Auswirkungen auf die bürokratischen Belastungen der Wirtschaft haben.

### 1.1.3.3 Vereinfachungsvorschläge zur BAföG-Novelle

In seiner Stellungnahme zum 23. BAföG-Änderungsgesetz hat der NKR auf die Ergebnisse des Projekts „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ hingewiesen und die Bundesregierung gebeten, weitere Vereinfachungsvorschläge in das Änderungsgesetz aufzunehmen. Die NKR-Stellungnahme und die Ergebnisse des Pilotprojekts sowie die damit einhergehenden Vereinfachungsvorschläge waren auch Gegenstand der öffentlichen Anhörung am 7. Juni 2010 im Deutschen Bundestag. Dazu hat der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung den NKR als Sachverständigen eingeladen. In der Anhörung hat der NKR die Vereinfachungsvorschläge erläutert und erneut auf die entlastende Wirkung eines Online-Antragverfahrens hingewiesen. Mit der Pauschalierung des Mietzuschusses ist ein Vorschlag des Projektberichts bereits in der Novelle enthalten. Ein weiterer – der Verzicht auf den Sprachnachweis beim Auslands-BAföG – soll im parlamentarischen Verfahren aufgenommen werden. Der Vorschlag der Aufhebung von steuerrechtlich bedingten Nachprüfungs vorbehalten beim BAföG erfordert weitere Prüfung und soll gegebenenfalls bei der nächsten Novellierung berücksichtigt werden. Das Deutsche Studentenwerk hat bei der Anhörung die NKR-Vorschläge ebenfalls unterstützt.

### 1.1.4 Bürokratiekosten, die durch BMF-Schreiben verursacht werden

Derzeit werden noch nicht alle rechtlichen Regelungen, die Auswirkungen auf die Bürokratiekosten haben, in das Ex-ante-Verfahren einbezogen. Die Bürokratiekosten von BMF-Schreiben werden nicht ausgewiesen, obwohl diese fühlbare und von der Größenordnung her bedeutsame Auswirkungen auf die bürokratischen Belastungen von Steuerpflichtigen haben können.

BMF-Schreiben sind Verwaltungsvorschriften zur Auslegung der Steuergesetze und richten sich an die Finanzbehörden der Länder. Die steuerpflichtigen Unternehmer, Bürgerinnen und Bürger sind zwar nicht unmittelbare Adressaten der BMF-Schreiben. Sie sind aber über die Steuerverwaltung an die Inhalte gebunden, wenn die Schreiben Sachverhalte regeln, die sich auf Details der steuerlichen Informationspflichten beziehen. Legt zum Beispiel ein BMF-Schreiben fest, dass bestimmte Steuervergünstigungen nur gewährt werden können, wenn entsprechende Unterlagen eingereicht werden, muss die Behörde diese bei den Steuerpflich-

tigen anfordern. BMF-Schreiben konkretisieren somit die Handlungspflichten, die Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger im Zuge der Abgabe ihrer Steuererklärungen zu erfüllen haben. Häufig ist der Bürokratieaufwand für steuerliche Informationspflichten auf der Ebene des Steuergesetzes nur sehr grob abschätzbar, weil keine Details des Vollzuges bekannt sind. Dies regeln aber BMF-Schreiben.<sup>7</sup>

Der Nationale Normenkontrollrat kann gemäß § 4 Absatz 1 Nummer 3 NKR-Gesetz die Entwürfe nachrangiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf die Einhaltung der Grundsätze der standardisierten Bürokratiekostenmessung überprüfen. Hierzu gehören nach Sinn und Zweck der Regelung auch die Verwaltungsanweisungen des Bundesministeriums der Finanzen, die so genannten BMF-Schreiben.

Wegen ihrer Auswirkungen auf Bürokratiekosten hat der Normenkontrollrat das BMF gebeten, die Informationspflichten neuer, relevanter BMF-Schreiben darzustellen und die Bürokratiekosten abzuschätzen.

Das BMF hat dies bislang unter anderem mit der Begründung abgelehnt, dass Adressat der BMF-Schreiben nur die Verwaltung sei. Es schreibt sich allerdings in der Abbaubilanz der Bundesregierung für die Aufhebung von 2.500 BMF-Schreiben rund 421 Millionen Euro als Entlastung der Wirtschaft gut. Dieser Widerspruch ist nicht nachvollziehbar

Zur Klärung der unterschiedlichen Auffassungen hat das BMF zugesagt, die Bürokratiekosten einiger neuerer BMF-Schreiben zu ermitteln. Der NKR wertet dies als weiteren Schritt zur methodengerechten Anwendung des Standardkosten-Modells im Steuerrecht.

---

<sup>7</sup> Das Steuerrecht wird – anders als andere Rechtsbereiche – selten über Verordnungen konkretisiert, sondern wegen seiner besonderen Verwaltungswege über Verwaltungsvorschriften, Erlasse und Schreiben.

---

### **BMF- Schreiben für Beherbergungsleistungen**

Welche Relevanz BMF-Schreiben für Bürokratiekosten haben können, wird zum Beispiel deutlich am Schreiben zur Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Beherbergungsleistungen vom 5. März 2010.

Das Schreiben konkretisiert einige Pflichten aus dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz, mit dem der Umsatzsteuersatz für Beherbergungsleistungen von 19 auf 7 Prozent abgesenkt worden war. Die Absenkung des Umsatzsteuersatzes bezieht sich allerdings nicht auf alle Leistungen, die ein Hotelbetrieb erbringt. Dies hätte zur Folge, dass in den Hotelrechnungen grundsätzlich jede Leistung einzeln ausgewiesen werden müsste. Dies betrifft zum Beispiel die Abrechnung des Frühstücks, der Nutzung von Telefon und Internet, des Reinigungsservices, des Überlassens von Fitnessgeräten und der Inanspruchnahme von Fahrdiensten etc.

Das BMF- Schreiben erlaubt es den Steuerbehörden, auch weniger differenzierte Rechnungen anzuerkennen. Dies erleichtert Hotelbetrieben die Rechnungstellung. Sie müssen die einzelnen, mit 19 Prozent besteuerten Leistungen nicht gesondert ermitteln, sondern dürfen diese pauschal in einem Sammelposten – der so genannten „Service-Pauschale“ ausweisen. Dadurch wird auch die Abrechnung von Dienstreisen erleichtert.

Das BMF-Schreiben hat somit konkrete und spürbare Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Steuerpflichtigen.

## **1.1.5 Erfahrungen mit dem Ex-ante-Verfahren**

Das Ex-ante-Verfahren hat sich bewährt. Es schafft Transparenz über die Auswirkungen neuer Regelungsvorhaben auf die Bürokratiekosten. Es ist zudem zu einem festen Bestandteil der ministeriellen Routine bei der Vorbereitung neuer Rechtsetzungsdokumente geworden. In vielen Fällen wurden vorgesehene Verfahren bereits im Vorfeld geändert und bürokratieärmer gestaltet, als dies ohne die Quantifizierung der Bürokratiekosten geschehen wäre. Transparenz über die Höhe der Kosten aus Informationspflichten ist damit eine unverzichtbare Voraussetzung für bessere Rechtsetzung geworden. Nur wenn der Gesetzgeber die Folgen einer beabsichtigten Neuregelung kennt, kann er sachgerecht entscheiden.

## **1.2 Bestand effektiv reduzieren**

Die bis Ende 2008 durchgeführte Bestandsmessung der bundesrechtlichen Informationspflichten der Wirtschaft ergab eine jährliche Belastung der deutschen Wirtschaft in Höhe von 47,6 Milliarden Euro. Nachzuerheben sind vertragliche und vorvertragliche Informationspflichten aus dem Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz, über deren Einordnung eine Klärung herbeigeführt werden konnte.

Die Bundesregierung hat klargestellt, dass es sich bei dem 25-Prozent Abbauziel um ein Nettoziel handelt und das Bundesrecht vollständig einbezogen wird, auch wenn dadurch EU-Recht umgesetzt wird. Der NKR begrüßt, dass seine Empfehlungen aufgegriffen wurden (siehe Kapitel 1.2.2.1, Seite 26).

Mit dem am 29. Juni 2010 beschlossenen Umsetzungsplan hat die Bundesregierung eine weitere Empfehlung des NKR umgesetzt. Sie hat damit eine Grundlage geschaffen, um neben den bereits verabschiedeten Abbaumaßnahmen weitere Maßnahmen bis Ende 2011 auf den Weg zu bringen. Das Gesamtabbauvolumen der bereits verabschiedeten Maßnahmen und der geplanten neuen Maßnahmen beträgt rund 10,5 Milliarden Euro. Das sind 22 Prozent der Gesamtbelastung. Weitere Maßnahmen sind daher erforderlich (siehe Kapitel 1.2.2.3, Seite 27f).

### 1.2.1 Bestandsmessung

Die Bestandsmessung der Informationspflichten der Wirtschaft wurde bis Ende 2008 durchgeführt. Sie umfasst 9.199 Informationspflichten.<sup>8</sup> Die dabei ermittelte Belastung, die der deutschen Wirtschaft durch die Befolgung dieser Informationspflichten jährlich entsteht, beträgt rund 47,6 Milliarden Euro. Diese Zahl wird sich jedoch noch erhöhen.

In seinem letzten Jahresbericht hat der NKR darauf hingewiesen, dass vorvertragliche und vertragliche Informationspflichten aus dem Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) nicht in der Bestandsmessung enthalten sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das BMJ solche Informationspflichten nicht als Informationspflichten im Sinne des NKR-Gesetzes anerkannt hatte. So hat das BMJ beispielsweise die Pflicht zur Aufklärung des Vertragspartners über sein Widerrufsrecht bei bestimmten Vertragstypen nicht als Informationspflicht, sondern als inhaltliche Pflicht bewertet. Mittlerweile ist diese methodische Frage zwischen Normenkontrollrat und dem Bundesjustizministerium geklärt worden. Damit sind die Grundlagen geschaffen worden, um eine wesentliche Lücke der Bestandsmessung zu schließen und die diesbezüglichen Belastungen von Informationspflichten realistischer abzubilden.

Der NKR geht davon aus, dass nun diese noch nicht gemessenen Informationspflichten zügig nacherhoben werden, um eine der letzten Lücken der Bestandsmessung endgültig zu schließen. Zudem sind die Belastungen, die im Ex-ante-Verfahren streitig gestellt waren, nachzuerfassen.

---

<sup>8</sup> Vgl. den Bericht der Bundesregierung 2009, Seite 6. Die Differenz zu der ursprünglich gemeldeten Anzahl der Informationspflichten (10.900) erklärt sich durch die Bereinigung von Doppelmeldungen sowie Informationspflichten aus EU-Verordnungen, die nicht Gegenstand des Regierungsprogramms sind.

---



### Leitlinien für die Abgrenzung von Informationspflichten zu inhaltlichen Pflichten im vorvertraglichen und vertraglichen Bereich

Soweit die Aufnahme einer Pflicht in den Vertrag oder deren Bestehen in einem vorvertraglichen Schuldverhältnis durch Gesetz, Rechtsverordnung oder Satzung verbindlich angeordnet ist (zwingendes Recht), kann es sich um eine Informationspflicht im Sinne des NKR-Gesetzes handeln. Denn in diesem Fall können die Vertragspartner nicht durch den Vertrag von der Rechtsnorm abweichen und die Rechte und Pflichten im Schuldverhältnis nicht selbst festlegen. Bei diesen verbindlich angeordneten Pflichten ist zu unterscheiden: Inhaltliche Erklärungen und Angaben, wie korrespondierende Willenserklärungen (zum Beispiel Angebot und Annahme) sowie Formerfordernisse oder die Ausübung von Gestaltungsrechten sind keine Informationspflichten (zum Beispiel Mängelanzeige im Mietrecht, Minderungserklärung, Kündigung, Widerruf, Rücktritt). Von einer Informationspflicht ist bei diesen Pflichten dann auszugehen, wenn sie weder zwingend erforderlich sind, um den Vertrag abzuschließen, noch wenn sie einer Beschreibung der wesentlichen Pflichten aus dem Schuldverhältnis dienen, sondern ihre Erfüllung einem darüber hinausgehenden Interesse dient. Hierzu können zum Beispiel

- » Warnhinweise,
- » Unterrichtungspflichten über die Rechtslage, die Begründung von Vertragsablehnungen oder
- » das Beifügen von Allgemeinen Geschäftsbedingungen,
- » bestimmte Informationspflichten des Versicherers gegenüber dem Versicherten nach dem Versicherungsvertragsgesetz und
- » die Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen

gehören.

Vorvertragliche Unterrichts- und Dokumentationsverpflichtungen sind Informationspflichten, auch wenn sie sich auf Informationen beziehen, die den Abschluss, die Durchführung oder die Beendigung des Vertrages betreffen.

Noch nicht gemessen wurden auch die Bürokratiekosten, die bei der Erklärung unternehmerischer Einkünfte (Personengesellschaften, Einzelkaufleute, Selbständige, Landwirte sowie aus Vermietung und Verpachtung, die ebenfalls dem Bereich der Wertschöpfung zuzurechnen sind) im Rahmen der Einkommensteuer anfallen. Das Ressort hatte diese Kosten bislang nicht als Bürokratiekosten der Wirtschaft angesehen, weil es diese Informationspflichten dem Bereich Bürgerinnen/Bürger zugeordnet hatte. Sachgerechter erscheint es indes, die Trennlinie zwischen den verschiedenen Einkunftsarten zu ziehen und diese für Wirtschaft und Bürgerinnen/Bürger getrennt zu ermitteln. Der NKR begrüßt, dass das Bundesministerium der Finanzen zugesagt hat, den der Wirtschaft zuzurechnenden Aufwand für Einkommensteuererklärungen im Rahmen der Messung des gesamten Erfüllungsaufwandes im Einkommensteuerrecht zu ermitteln. Die Messung soll im Herbst 2010 beginnen und im Frühjahr 2011 abgeschlossen sein.

Auch die Informationspflichten aus dem Zuwendungsrecht sind vom Statistischen Bundesamt inzwischen gemessen worden. Die Ergebnisse sind allerdings noch nicht in die Bestandsmessung einbezogen worden.

## **1.2.2 Abbauprogramm der Bundesregierung**

### **1.2.2.1 Nettoziel**

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die Bürokratiekosten der Wirtschaft bis Ende 2011 um 25 Prozent zu reduzieren. Der NKR hat zuletzt in seinem Jahresbericht 2009 darauf hingewiesen, dass dieses 25-Prozent Ziel als „Netto-Ziel“ zu verstehen ist. Nur wenn auch die seit dem Stichtag der Bestandsmessung (30. September 2006) durch neue Regelungen verursachten Bürokratiekosten bei der Zielerreichung berücksichtigt werden, liegen die notwendigen Voraussetzungen für einen nachhaltigen Abbau von Bürokratie vor.

Der Normenkontrollrat begrüßt es deshalb, dass die Bundesregierung im Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010 erstmals ausdrücklich bestätigt hat, dass es sich bei dem 25-Prozent Ziel um ein Netto-Ziel handelt.

### **1.2.2.2 Einbeziehung von umgesetztem EU-Recht in das Abbauziel**

Ausgangspunkt für das Abbauziel bilden die in der Bestandsmessung ermittelten Bürokratiekosten. Dies sind derzeit<sup>9</sup> rund 47,6 Milliarden Euro. Die Bundesregierung teilt die bisher gemessene Gesamtbelastung nach Verursacherebenen (national/international) auf. Die Bundesregierung hat zwischenzeitlich festgelegt, dass diese Aufteilung keine Auswirkungen auf das Abbauziel hat. Grundlage für das Abbauziel ist die in der Bestandsmessung ermittelte Gesamtbelastung durch bundesrechtliche Informationspflichten unabhängig von der Verursacherebene. Der NKR begrüßt diese Festlegung .

---

9 Bisher noch nicht nachgemessene Informationspflichten können die Ausgangsgröße noch verändern.

---

### 1.2.2.3 Erreichung des Abbauziels und Gesamtumsetzungsplan der Bundesregierung

Ausgehend von Bürokratiekosten in Höhe von 47,6 Milliarden Euro beträgt das notwendige Abbauvolumen rund 12 Milliarden Euro netto. Am 29. Juni 2010 hat die Bundesregierung einen Umsetzungsplan beschlossen. Hierin nimmt sie erstmals eine Nettobetrachtung der Bürokratiekosten vor, indem sie neben den entlastenden auch die belastenden Maßnahmen seit Beginn des Regierungsprogramms darstellt.

Der Umsetzungsplan enthält zum einen eine Darstellung aller bürokratiekostenrelevanten Maßnahmen bis zum Ende der 16. Legislaturperiode. Darüber hinaus werden die geplanten Maßnahmen der neuen Legislaturperiode abgebildet.

In der vergangenen Legislaturperiode sind Entlastungsmaßnahmen mit einem Volumen von rund 7 Milliarden Euro und Maßnahmen mit einer Belastung von rund 0,7 Milliarden Euro umgesetzt worden. Dies führt im Ergebnis zu einer Netto-Entlastung von 6,3 Milliarden Euro beziehungsweise 13,2 Prozent. Der NKR konnte nicht alle dieser Maßnahmen prüfen, da eine Reihe von bedeutenden Entlastungsmaßnahmen der 16. Legislaturperiode vor Beginn des Ex-ante-Verfahrens verabschiedet wurden. In einigen Fällen – so zum Beispiel bei der mit 421 Millionen Euro quantifizierten Aufhebung von rund 2.500 BMF-Schreiben – hat der NKR Zweifel, ob die Ergebnisse methodengerecht ermittelt worden sind.

Für die laufende Legislaturperiode enthält der Umsetzungsplan bis 2011 95 geplante Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Wirtschaft haben.

40 Maßnahmen haben entlastende Wirkung und – soweit quantifiziert – ein Einsparpotential von rund 4,24 Milliarden Euro. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Vorschlag zur Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung. Allein diese Maßnahme ist mit einem Entlastungspotential von 3,5 Milliarden Euro beziffert.

48 Maßnahmen verursachen eine Belastung in Höhe von 500 Millionen Euro.

Die Maßnahmen des Umsetzungsplans führen in dieser Legislaturperiode voraussichtlich zu einer Netto-Entlastung von rund 4,19 Milliarden Euro.

Insgesamt ergibt sich aus dem Gesamtumsetzungsplan der Bundesregierung ein Netto-Abbau von rund 10,5 Milliarden Euro. Dies entspricht einer Abbauquote von 22 Prozent.

Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung seine Empfehlung zur Vorlage eines Umsetzungsplanes aufgegriffen hat. Zudem ist positiv zu erwähnen, dass durch die Darstellung auch der belastenden Maßnahmen nun die Grundlage für eine transparente Netto-Betrachtung gegeben ist.

Bedauerlich ist allerdings, dass noch nicht alle Maßnahmen quantifiziert sind. Um den Zielerreichungsgrad beurteilen zu können, sind entsprechende Quantifizierungen zwingend erforderlich.

Dies gilt nicht nur für entlastende Maßnahmen, sondern insbesondere auch für die belastenden Maßnahmen des Umsetzungsplans. So enthält der Umsetzungsplan beispielsweise eine Maßnahme des Bundesministeriums des Innern zum so genannten Datenbrief. Danach ist geplant, dass Unternehmen Bürgerinnen und Bürger jährlich darüber informieren müssen, welche Daten das Unternehmen über sie gespeichert hat. Diese Maßnahme dürfte -unbeschadet der politischen Zielsetzung- mit erheblichen Bürokratiekosten verbunden sein. Sollte sie umgesetzt werden, müssten andere zusätzliche Entlastungsmaßnahmen hinzukommen, um die Erreichung des gesetzten Abbauziels nicht zu gefährden.

Im Umsetzungsplan sind einzelne Branchen und Rechtsbereiche von belastenden Maßnahmen besonders betroffen. Dies gilt etwa für den Kapitalmarkt und den Datenschutz.

Auf der Grundlage der vorliegenden Quantifizierung zeigt der Umsetzungsplan, dass die Bundesregierung zwar auf einem guten Weg ist, das 25-Prozent-Abbauziel bis Ende 2011 zu erreichen. Es bedarf aber weiterer Anstrengungen, um die noch fehlenden Entlastungen in Höhe von 1,5 Milliarden Euro zu erreichen. Dies gilt umso mehr, als sich die Ausgangsgröße für das Abbauziel von 47,6 Milliarden Euro durch die Nachmessungen insbesondere der vertraglichen Informationspflichten noch erhöhen dürfte.<sup>10</sup> Der NKR begrüßt es daher, dass der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau beschlossen hat, den Umsetzungsplan fortzuschreiben und spätestens bis zum Jahresende 2010 die noch erforderlichen Quantifizierungen vorzulegen.

#### **1.2.2.4 Monitoring**

Bestandsmessung, Abbaumaßnahmen und Ex-ante-Verfahren sind die wesentlichen Instrumente zur Erreichung des Nettoziels und damit zur nachhaltigen Reduzierung unnötiger Bürokratiekosten. Ihre Wirkung können diese allerdings nur entfalten, wenn die Zahlen der Bestandsmessung und des Ex-ante-Verfahrens effizient zusammengeführt werden. Nur so ist für alle beteiligten Akteure nachvollziehbar, ob und inwieweit das Abbauziel erreicht wurde. Das heißt, dass ein System erforderlich ist, mit dem die Entwicklung der Bürokratiekosten kontrolliert werden kann (Monitoring).

Im letzten Jahr wurden beim Monitoring wesentliche Fortschritte erzielt. Das Statistische Bundesamt hat in Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle Bürokratieabbau und dem NKR eine IT-Lösung entwickelt, die eine medienbruchfreie Datenübermittlung ermöglicht. Ab 1. Juli 2010 kann diese von allen Ressorts auf freiwilliger Basis genutzt werden. Bisher sind jedoch nur wenige Ressorts bereit, das System anzuwenden.

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu oben Kapitel 1.2.1, Seite 24.

---

Aus Sicht des Normenkontrollrates kann das System seinen Nutzen nur dann entfalten, wenn alle am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Akteure teilnehmen. Er fordert die Bundesregierung nachdrücklich auf, eine vollständige Anwendung des Verfahrens sicherzustellen. Dies stärkt Transparenz und Glaubwürdigkeit des Gesamtprozesses Bürokratieabbau.

### 1.2.3 Spürbarer Bürokratieabbau /Branchenprojekte

Der Erfolg des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ hängt maßgeblich davon ab, dass die Entlastungen im einzelnen Unternehmen auch wahrgenommen werden. Die Spürbarkeit der Entlastungsmaßnahmen ist dem NKR daher ein besonderes Anliegen.

In diesem Zusammenhang hat der NKR eine eigene Studie zu den bürokratischen Belastungen einzelner Unternehmen<sup>11</sup> erstellt. Damit war er Impulsgeber für entsprechende Initiativen der Wirtschaft und der Bundesregierung. Der Verband der Chemischen Industrie hat im August 2009<sup>12</sup> auf Grundlage der Daten aus der Bestandsmessung die bürokratischen Belastungen von Unternehmen der chemischen Industrie untersucht und Vereinfachungspotenziale aufgezeigt.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) hat im vergangenen Jahr drei Forschungs-Projekte zur systematischen Untersuchung branchenspezifischer Bürokratiekosten in den Bereichen Post und Telekommunikation, Automobilwirtschaft sowie Energiewirtschaft gestartet. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im August 2010 vorliegen.

Den Projekten liegt die Erkenntnis zugrunde, dass mit der Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Abbauziels von 25 Prozent nicht zwangsläufig eine spürbare Entlastung der Unternehmen erzielt werden kann. Denn 90 Prozent der Informationspflichten betreffen einzelne Wirtschaftsbranchen und damit nur eine beschränkte Zahl von Unternehmen. Diese branchenspezifischen Informationspflichten sind in der Regel gesamtwirtschaftlich nicht besonders relevant, können jedoch für das einzelne Unternehmen eine erhebliche Belastung darstellen. Branchenspezifische Entlastungsmaßnahmen können daher einen wichtigen Beitrag zur Spürbarkeit des Regierungsprogramms leisten.

Der NKR begrüßt deshalb ausdrücklich die oben dargestellten branchenspezifischen Projekte. Er geht davon aus, dass die in den Projekten identifizierten Abbauvorschläge umgesetzt werden.

---

11 Die Studie „Bürokratische Belastungen einzelner Unternehmen – Analyse der Bestandsmessung hinsichtlich der Breitenwirkung und mikroökonomischen Relevanz von Informationspflichten in 6 konkreten Unternehmen“ (Mai 2008) steht als download unter [www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de) zur Verfügung.

12 „Bürokratie- und Regulierungskosten in der chemischen Industrie – Potenziale zu ihrer Reduktion“ (August 2009).

Er empfiehlt der Bundesregierung, gemeinsam mit der Wirtschaft weitere branchenspezifische Untersuchungen durchzuführen. Spürbare Entlastungen können nur erzielt werden, wenn die Betroffenen möglichst umfassend einbezogen werden.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der NKR, dass die Spitzenverbände der Wirtschaft am 3. Juni 2010 gemeinsam Bürokratieabbauvorschläge vorgelegt haben. Diese bieten konkrete Ansätze für eine spürbare Entlastung der gesamten Wirtschaft.

Nach Einschätzung des NKR dürften die Vorschläge im Falle der Umsetzung die Wirtschaft um mehrere Milliarden Euro entlasten. Damit könnte ein wichtiger Beitrag zur Spürbarkeit des Abbauprogramms der Bundesregierung geleistet werden. Der NKR fordert die Bundesregierung auf, die Vorschläge aufzugreifen und diese gemeinsam mit den Betroffenen auf ihre Umsetzbarkeit zu überprüfen.

Darüber hinaus empfiehlt der NKR, die bereits auf den Weg gebrachten Abbaumaßnahmen mit betroffenen Unternehmen rückzukoppeln. Dies ist notwendig, um Erkenntnisse darüber zu erhalten, ob die Maßnahmen auch aus Sicht der Betroffenen die erwartete Wirkung zeigen.

Der NKR wird in den nächsten Monaten ebenfalls im Dialog mit einzelnen Unternehmen dieser Frage nachgehen. Am Beispiel der bereits umgesetzten 76 Maßnahmen zur Entlastung der Landwirtschaft führt der NKR gemeinsam mit der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen derzeit eine entsprechende Untersuchung durch.

### **1.3 Bürgerinnen und Bürger**

**Dem NKR ist die Entlastung der Bürgerinnen und Bürger von bürokratischen Hemmnissen ein wichtiges Anliegen. Er empfiehlt daher der Bundesregierung, verstärkt besonders aufwendige Verwaltungsverfahren in den Blick zu nehmen. Zudem sollte die Entlastung besonders von Bürokratie belasteter Bevölkerungsgruppen einen Schwerpunkt in dieser Legislaturperiode bilden. Dabei sollte die Bundesregierung unter Beteiligung des NKR auf den Erfahrungen aus den Pilotprojekten zum Elterngeld, Wohngeld und BAföG aufbauen.**

Bürgerinnen und Bürger sind – je nach Lebenssituation – einer Vielzahl bürokratischer Verfahren ausgesetzt. Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag hält es der NKR für unverzichtbar, dass neben der Wirtschaft auch Bürgerinnen und Bürger von bürokratischen Hemmnissen befreit werden. Dies bedeutet

- bei neuen Regelungsvorhaben den gesamten bürokratischen Aufwand für Bürgerinnen und Bürger möglichst gering zu halten (Ex-ante Verfahren) und zusätzlich
  - bei bestehenden Regelungen und Verwaltungsverfahren Entlastungspotenziale zu erschließen (Reduzierung des Bestands).
-

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010 zur Erzielung weiterer spürbarer Vereinfachungen für Bürgerinnen und Bürger das Ziel gesetzt,

- nach Festlegung der Definition und Methodik zum Erfüllungsaufwand alle neuen Regelungsvorschläge einer umfassenden Prüfung zu unterziehen, welche Auswirkungen sie auf den Aufwand von Bürgerinnen und Bürger zur Erfüllung bundesrechtlicher Vorgaben haben,
- in ausgewählten Bereichen Projekte, gegebenenfalls rechtsbereichsübergreifend und mit Beteiligung von verschiedenen Ebenen, durchzuführen.

Da der Kabinettsbeschluss der Bundesregierung die Erwartungen des NKR an ein solches Programm konkretisiert, begrüßt der NKR diese Doppelstrategie der Bundesregierung.

### 1.3.1 Ex-ante-Verfahren

Der NKR prüft seit Januar 2009 alle neuen Gesetzesvorhaben auf die bürokratischen Belastungen der Bürgerinnen und Bürger aus bundesrechtlichen Informationspflichten. Seit Beginn des Verfahrens hat er 52 Regelungsvorhaben mit 178 Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger geprüft. Davon wurden 130 Informationspflichten neu eingeführt, 20 Informationspflichten geändert und 28 Informationspflichten aufgehoben. Wie bei den bürokratischen Belastungen der Wirtschaft begrüßt der NKR, dass mit der anstehenden Änderung des NKR-Gesetzes auch bei Bürgerinnen und Bürgern zukünftig nicht nur die Belastungen, die aus der Erfüllung von Informationspflichten resultieren, abgeschätzt werden, sondern auch der sonstige Erfüllungsaufwand bei allen neuen Regelungsvorhaben ausgewiesen wird.

### 1.3.2 Abbau bestehender Belastungen

Beim Abbau bestehender Hindernisse ist dem NKR besonders wichtig, dass die Vereinfachungsmaßnahmen bei Bürgerinnen und Bürger ankommen. Dazu müssen die Belastungen aus Sicht der Betroffenen erfasst und analysiert werden. Dies erfordert eine prozessorientierte Vorgehensweise, die neben der bundesrechtlichen Ausgestaltung auch die damit verbundenen Vollzugsprozesse betrachtet. Fragen zum Vollzug (zum Beispiel Möglichkeit der elektronischen Antragstellung, Umfang und Verständlichkeit der Formulare) und zur Serviceorientierung (zum Beispiel Öffnungszeiten, Info-Blätter, Wartezeiten) betreffen meist einzelne Behörden oder Länder, jedoch selten die bundesrechtlichen Vorgaben.

Erste Erfolge mit einer solchen ganzheitlichen Betrachtungsweise haben NKR und Bundesregierung mit den drei Pilotprojekten zum Wohngeld, Elterngeld und BAföG erzielt (siehe unten Kapitel 1.4.1, Seite 33ff.). Mit diesen Projekten ist es gelungen, konkrete Vereinfachungsmaßnahmen zu identifizieren, die sowohl die bundesrechtlichen Vorgaben als auch den Vollzug in der Behörde vor Ort betreffen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der NKR, dass sich die Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm nunmehr das Ziel gesetzt hat, unter Beteiligung der verschiedenen Ebenen in den bürgerrelevanten Rechtsbereichen

- Steuererklärungen und
- Antrag auf gesetzliche Leistungen
  - » für Menschen, die pflegebedürftig, chronisch krank oder akut schwer krank sind
  - » für Familien und Alleinerziehende

bis Ende 2011 den messbaren Erfüllungsaufwand darzustellen und Möglichkeiten zur Entlastung darzulegen. Bei der ebenenübergreifenden Betrachtung sollte die Bundesregierung unter Beteiligung des NKR auf den Erfahrungen aus den „Einfacher zu...“-Projekten aufbauen.

## **1.4 Länder und Kommunen als Partner**

**Der NKR empfiehlt der Bundesregierung weitere ebenenübergreifende Projekte in ausgewählten Bereichen nach dem Vorbild der „Einfacher zu ...“-Projekte durchzuführen, um Rechts- und Vollzugsvereinfachungen zusammen mit Ländern und Vollzugsbehörden zu identifizieren und umzusetzen. Dabei sollte die Bundesregierung auf die Erfahrungen des NKR zurückgreifen. Die verallgemeinerungsfähigen Erkenntnisse aus den drei Pilotprojekten sollten von den jeweiligen Verantwortungsträgern für strukturelle Vereinfachungen auch in anderen relevanten Bereichen genutzt werden.**

Bürokratiekosten werden nicht nur unmittelbar durch Bundesrecht und Landesrecht, sondern auch durch Modalitäten des Vollzugs der Regelungen verursacht. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen unterscheiden nicht, wodurch sie belastet werden. Vielmehr nehmen sie ihre bürokratische Belastung ganzheitlich wahr. Um die Betroffenen wirkungsvoll entlasten zu können, ist es daher notwendig, die Adressatensicht in den Blick zu nehmen und zu identifizieren, wo die Ursachen für bürokratische Belastungen liegen. Dadurch wird transparent, wer einen Beitrag zur Entlastung der Betroffenen in seinem jeweiligen Verantwortungsbereich leisten kann. Dazu bedarf es einer ebenenübergreifenden Betrachtung des Gesamtprozesses – von bundes-, gegebenenfalls über die landesrechtlichen Regelungen bis hin zum Vollzug durch die zuständige Behörde. Länder und Kommunen sind wichtige Partner in diesem Prozess, da sie in der Regel bundesrechtliche Vorschriften vollziehen und somit in direktem Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern stehen. Sie verfügen über wertvolle Erfahrungen bei Identifizierung und Umsetzung von Vereinfachungsmaßnahmen.

---



### Dialog mit Vertretern der Region Ostwestfalen-Lippe

Am 7. Mai 2010 tagte der Nationale Normenkontrollrat auf Einladung des Landrats des Kreises Herford zum zweiten Mal in der Region Ostwestfalen-Lippe. Im direkten Dialog mit Unternehmern und Behördenvertretern wurden aktuelle Fragen des Bürokratieabbaus diskutiert. Im Vordergrund stand insbesondere die Frage, inwieweit sich bei den betroffenen Unternehmen die bürokratischen Belastungen seit Beginn des Regierungsprogramms zum Bürokratieabbau im Jahr 2006 verändert haben. Die Gespräche haben den NKR in seiner Auffassung bestärkt, dass die Belastungen je nach Branche sehr unterschiedlich ausfallen können. Die Vereinfachungsmaßnahmen der Bundesregierung sollten sich daher auch an den branchenspezifischen Belastungen orientieren.

Der Austausch mit den Betroffenen vor Ort ist dem NKR ein wichtiges Anliegen. Dadurch kann er Hinweise für spürbare Vereinfachungsmaßnahmen gewinnen. Darüber hinaus lehrt die Erfahrung der letzten drei Jahre, dass es häufig nicht ausreicht, nur Bundesgesetze in den Blick zu nehmen. Um die Belastung von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft nachhaltig zu reduzieren, müssen auch Vollzugsfragen und der Einfluss von Europa- und Landesrecht auf die Betroffenen untersucht werden. Dazu ist die Bundesregierung auf die aktive Unterstützung von Unternehmen, Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung angewiesen. Die Region Ostwestfalen-Lippe ist beim Bürokratieabbau seit Jahren besonders engagiert. Der Normenkontrollrat wird seine Zusammenarbeit mit der Region fortsetzen.

### 1.4.1 Die „Einfacher zu ...“-Projekte

Der Normenkontrollrat hat sich im letzten Jahr verstärkt mit dem bürokratischen Aufwand beschäftigt, der durch den Vollzug von Bundesrecht bei Bürgerinnen und Bürgern sowie bei der Vollzugsverwaltung entsteht. Dazu hat er zusammen mit der Bundesregierung und ausgewählten Ländern sowie Vollzugsbehörden in den drei Pilotprojekten „Einfacher zum Wohngeld“, „Einfacher zum Elterngeld“ und „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ die ebenenübergreifende Betrachtung von Vollzugsprozessen erfolgreich erprobt. Die jeweiligen kommunalen Spitzenverbände und das Deutsche Studentenwerk wurden entsprechend einbezogen und haben die Projekte aktiv unterstützt.

Mit den Projekten ist es gelungen,

- das ebenenübergreifende Zusammenwirken von Bund, Land und Kommune beim Vollzug bundesrechtlicher Regelungen transparent zu machen,
- den Aufwand sowohl der Bürgerinnen und Bürger, als auch der Verwaltung von der Antragstellung bis zur Bewilligung der Leistung zu analysieren,
- die Erfahrungen der Vollzugsbehörden mit den bundesrechtlichen Vorgaben rückzukoppeln,
- gute Praxisbeispiele in der Verwaltung zu identifizieren und
- Vereinfachungsvorschläge für bundesrechtliche Regelungen zu entwickeln.

### 1.4.1.1 Projektdurchführung

Bei allen Projekten hat das Statistische Bundesamt den Aufwand von Bürgerinnen und Bürgern bei der Antragstellung sowie den korrespondierenden Bearbeitungsaufwand in der Vollzugsbehörde mit Hilfe des Standardkosten-Modells in Interviews ermittelt sowie Praxisbeispiele und Vereinfachungsmöglichkeiten aufgenommen.

Untersucht wurden:

- die bundesrechtliche Informationspflicht,
- der Vollzugsprozess aus Sicht der Antragstellenden und der Behörde,
- der Zeitaufwand für den gesamten Standardprozess in Minuten pro Fall, unterteilt nach Aufwand des Antragstellenden und Bearbeitungsaufwand innerhalb der Behörde,
- weitere Faktoren aus Sicht der Antragsteller (zum Beispiel Schwierigkeiten bei Antragstellung, Zufriedenheit mit Service der Behörde, Dauer der Bescheidung),
- Unterschiede in den behördlichen Arbeitsprozessen (Praxisbeispiele), wie zum Beispiel Zeitpunkt der Datenerfassung, Abfrage von Meldedaten, Software-Lösungen,
- Vereinfachungsvorschläge aus Bürgerperspektive (zum Beispiel Vereinfachung bei Nachweisen und Formularen) und Behördenperspektive (zum Beispiel bessere Zusammenarbeit zwischen Behörden, Vereinfachung von Bundesrecht).

### 1.4.1.2 Projekte „Einfacher zum Elterngeld“ und „Einfacher zum Wohngeld“

Die beiden Projekte „Einfacher zum Elterngeld“ und „Einfacher zum Wohngeld“ wurden von Januar bis September 2009 durchgeführt.

Beim Wohngeld-Projekt hat sich vor allem gezeigt, dass der Zeitaufwand der Anträge auf Leistungen nach dem Wohngeldgesetz stark abhängig ist von der Art des Antrags (Miete oder Wohneigentum) sowie von den persönlichen Lebensumständen der Antragstellenden (Rentner, Familien mit mehreren Kindern). Entsprechend unterschiedlich ist auch die Bearbeitungsdauer in der Behörde. In den Kommunen sind – je nach Fallgestaltung – unterschiedliche Formulare und Nachweise notwendig.

Beim Elterngeld hängt der Zeitaufwand vor allem von unterschiedlichen Lebenssituationen ab (zum Beispiel ohne Einkommen vor der Geburt, mit Einkommen vor der Geburt, mit Einkommen sowohl vor als auch nach der Geburt des Kindes).

---

Pilotprojekt „Einfacher zum Wohngeld“	Pilotprojekt „Einfacher zum Elterngeld“
<p><b>Länder:</b> Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein</p>	<p><b>Länder:</b> Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen</p>
<p><b>Kommunen:</b> 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</p>	<p><b>Kommunen:</b> Stadt Cottbus Landkreis Dahme-Spreewald Landkreis Düren Landkreis Heinsberg Stadt Münster Landkreis Oberhavel Landeshauptstadt Potsdam Landkreis Rhein-Sieg</p>

Abb. 5: Teilnehmer an den Pilotprojekten „Einfacher zum Wohngeld“ und „Einfacher zum Elterngeld“

In beiden Projekten wurden landes- und behördenspezifische Vollzugsunterschiede festgestellt, die Auswirkungen auf die Leistungsgewährung haben. Diese betrafen vor allem

- die unterschiedlichen Software-Lösungen der Vollzugsbehörden,
- den Zeitpunkt der Erfassung der Antragsdaten in den Vollzugsbehörden,
- das Abfragen von Meldedaten zwischen Behörden,
- die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips,
- die Organisation des Zahlungslaufs sowie
- die Kommunikation mit anderen Behörden im Bereich der Sozialleistungen (zum Beispiel Jobcenter).

Die in beiden Projekten identifizierten Vereinfachungsvorschläge betrafen sowohl bundesrechtliche Vorgaben als auch landes- und behördenspezifische Vollzugsfragen.

Die Vorschläge zum Bundesrecht bezogen sich bei beiden Projekten vor allem auf die

- Vereinfachung der einzureichenden Formulare und Nachweise,
- Vereinfachung und Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs,
- deutlichere Abgrenzung zu anderen Sozialleistungen sowie auf die
- Mehrfachnutzung vorhandener Daten zwischen den beteiligten Behörden.

Die landes- und behördenbezogenen Vorschläge zur Verbesserung des Verwaltungsvollzugs betrafen vor allem die

- Möglichkeit zur elektronischen Antragstellung,
- Verbesserung der Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden sowie
- Serviceangebote vor Ort (Öffnungszeiten, Wartezeiten, Info-Broschüren, Beratung).

### 1.4.1.3 „Einfacher zum Studierenden-BAföG“

Das Projekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ startete im Juli 2009 und wurde im März 2010 abgeschlossen.

#### Pilotprojekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“

##### Länder:

Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen

##### BaföG-Ämter:

Darmstadt	Kassel
Dresden	Karlsruhe
Erfurt	Mainz
Frankfurt/Main	Marburg
Frankfurt/Oder	Niederbayern/Oberpfalz
Gießen	Potsdam
Hamburg	Trier
Jena	Würzburg

Abb. 6: Teilnehmer am Pilotprojekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“

Beim Antrag auf Studierenden-BAföG ist vor allem der unterschiedlich hohe Zeitaufwand bei der Beantragung von Inlands- und Auslands-BAföG auffällig. Der Zeitaufwand für den Antrag auf Auslandsförderung ist sowohl für die Studierenden bei der Antragstellung als auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Studierendenwerks bei der entsprechenden Bearbeitung erheblich höher.

In dem Projekt wurden – wie beim Wohngeld und Elterngeld – sowohl landes- als auch behördenspezifische Vollzugsunterschiede festgestellt. Diese betrafen vor allem die

- unterschiedlichen Software-Lösungen der Vollzugsbehörden,
- unterschiedlichen Wege der Informationsbeschaffung (Erlasse, Arbeitsanweisungen, etc.),

- Anwendung des Vier-Augen-Prinzips sowie
- die Organisation der Bescheiderstellung und des Zahlungslaufs.

Auch in diesem Projekt bezogen sich die Vereinfachungsvorschläge sowohl auf bundesrechtliche Vorgaben als auch auf landes- und behördenspezifische Vollzugsfragen.

Die Vorschläge zum Bundesrecht bezogen sich vor allem auf

- die Vereinfachung der einzureichenden Formblätter,
- den Verzicht auf Einzelnachweise durch Pauschalierungen (zum Beispiel Mietkostenzuschuss, Krankenkassenbeiträge),
- die Entkopplung von Vorbehalten der Nachprüfung bei BAföG- und Steuerbescheiden sowie
- den Verzicht des Sprachnachweises bei der Auslandsförderung.

Die landes- und behördenbezogenen Vorschläge zur Verbesserung des Verwaltungsvollzugs betrafen vor allem die

- Möglichkeit zur elektronischen Antragstellung,
- Vereinfachung der Bescheide,
- bessere Nutzung der bei der Universitätsverwaltung vorhandenen Daten sowie
- die Serviceangebote vor Ort (Beratung, Sprechzeiten, Checklisten, Kopiermöglichkeiten).

### **Online-Antragsverfahren**

Besondere Bedeutung kommt dem Vorschlag zum Online-Antragsverfahren zu. 70 Prozent der befragten Studierenden haben sich für ein solches Verfahren ausgesprochen. Auch die Eltern und die Ämter für Ausbildungsförderung haben die Möglichkeit, den BAföG-Antrag elektronisch zu übermitteln, als Vereinfachungsvorschlag benannt. Dadurch kann die Beantragung und Bearbeitung erheblich vereinfacht und verkürzt werden. Hiervon profitieren sowohl Studierende als auch Behörden.

## 1.4.2 Umsetzung der Vereinfachungsvorschläge aus den Projekten

Der NKR nahm zusammen mit den übrigen Projektbeteiligten die Ergebnisse aus den Projekten zum Anlass, um mit den Verantwortlichen in einen intensiven Dialog zur Umsetzung der identifizierten Praxisbeispiele und Vereinfachungsmaßnahmen einzutreten. Darüber hinaus wurden die Abschlussberichte an alle Bundesländer sowie die jeweils zuständigen Bundestagsausschüsse versandt. Die Vereinfachungsvorschläge werden derzeit in den jeweils zuständigen Fachkommissionen beraten. Dabei sind auch die kommunalen Spitzenverbände sowie das Deutsche Studentenwerk unterstützend tätig.

### 1.4.2.1 Umsetzung der Vereinfachungsvorschläge aus den Projekten „Einfacher zum Elterngeld“ und „Einfacher zum Wohngeld“

Beim Wohn- und Elterngeld sind bereits drei der wichtigsten bundesrechtlichen Vereinfachungsvorschläge im Koalitionsvertrag aufgegriffen worden. Ziel ist es, die Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs zu prüfen und voranzubringen. Weiterhin soll das Wohngeld hinsichtlich der Schnittstellen zu anderen Sicherungssystemen überprüft und die Einkommensermittlung beim Elterngeld entbürokratisiert werden.

### 1.4.2.2 Umsetzung der Vereinfachungsvorschläge aus dem Projekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“

Beim BAföG werden mit der vorliegenden Novelle bereits einige Vereinfachungen umgesetzt. Dies hat der NKR in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf vom 8. März 2010 ausdrücklich begrüßt. Er hat zudem empfohlen, die Novellierung zu nutzen, um weitere Vereinfachungsvorschläge, die das Bundesrecht betreffen, in den Gesetzentwurf aufzunehmen (zum Beispiel Einführung einer Krankenkassenbeitragspauschale, Entkopplung von Vorbehalten der Nachprüfung bei BAföG- und Steuerbescheiden sowie Verzicht auf den Sprachnachweis bei der Auslandsförderung). Diese Einschätzung hat der NKR auch dem Ausschuss für Bildung und Forschung des Deutschen Bundestages im Rahmen der Expertenanhörung zum 23. BAföG-Änderungsgesetz am 7. Juni 2010 vorgetragen (siehe oben Kapitel 1.1.3.3, Seite 21).

Die Vorschläge zur Vereinfachung der Antragsformulare wurden ausführlich in der sogenannten Formblattkommission erörtert und überwiegend übernommen. Die Formblattkommission ist ein Gremium, das sich mit der Überarbeitung und Gestaltung der BAföG-Formblätter be-

---

schäftigt. Sie besteht aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sowie ausgewählter BAföG-Ämter (Studierendenwerke und Kommunen).

Daneben ist für den NKR die zeitnahe deutschlandweite Einführung eines Online-Antragsverfahrens ein besonderes Anliegen. Er begrüßt daher, dass der Freistaat Bayern ein elektronisches Verfahren zum Wintersemester 2010 einführen wird. Der Freistaat Bayern nimmt mit seinem Online-Antragsverfahren deutschlandweit eine Vorreiterrolle ein. Der NKR hält es für erforderlich, dass auch die übrigen Bundesländer den Studierenden sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Studierendenwerke entsprechende Verfahren zeitnah zur Verfügung stellen.

### 1.4.3 Empfehlungen des NKR für ebenenübergreifende Projekte

Bei den drei Projekten hat sich gezeigt, dass sich viele Vereinfachungsvorschläge projektübergreifend verallgemeinern lassen. Diese Vorschläge entlasten – je nach Prozessphase – vorrangig die betroffenen Bürgerinnen und Bürger beziehungsweise Unternehmen oder die bearbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vollzugsverwaltung.



Abb. 7: Phasen der Antragstellung und Antragsbearbeitung

So können Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürger zum Beispiel bei der Antragstellung unterstützt werden durch:

- Informationsbroschüren,
- Internetauftritt,
- Service-Points, Beratungszeiten,
- Online-Antrag,
- einfachere und kürzere Formulare sowie
- Reduzierung der Nachweise.

Bei der Antragsbearbeitung können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vollzugsverwaltung zum Beispiel entlastet werden durch:

- bessere Datenerfassung,
- medienbruchfreie Aktenführung,
- stichprobenhafte statt vollständiger Vier-Augen Prüfung,
- Datenabgleich mit anderen Behörden sowie
- bessere Information über aktuelle Rechtsvorschriften und Erlasse.

Der NKR erwartet, dass die Bundesregierung die aus den Projekten gewonnen Vereinfachungsvorschläge, die das Bundesrecht betreffen (siehe oben), möglichst vollständig und zügig umsetzt.

Darüber hinaus empfiehlt der NKR der Bundesregierung, im Dialog mit Ländern und Kommunen weitere ebenenübergreifende Projekte nach diesem Vorbild durchzuführen, um Möglichkeiten der Rechts- und Vollzugsvereinfachungen zu identifizieren. Der NKR ist dabei stets an der Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern interessiert.

Die übergreifenden Ansätze zum Bürokratieabbau (siehe oben) sollten nach Ansicht des NKR auch in anderen relevanten Bereichen zur Entbürokratisierung genutzt werden.

#### **1.4.4 Vergleichsstudien nach Art. 91 d Grundgesetz**

Nach dem neu eingefügten Art. 91 d Grundgesetz (GG) können Bund und Länder zur Steigerung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltung Vergleichsstudien durchführen. Leistungsvergleiche schaffen Transparenz, erleichtern das Lernen von anderen und fördern Prozess- und Leistungsverbesserungen. Der Entwurf des Programms der Bundesregierung „Vernetzte und transparente Verwaltung“ sieht vor, dass künftig in einem jährlichen Arbeitsprogramm Bereiche festgelegt werden, in denen Leistungsvergleiche durchgeführt werden sollen.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus den oben genannten Projekten begrüßt der NKR diesen Ansatz. Die Projekte waren zwar nicht darauf angelegt, Leistungsvergleiche anzustellen. Gleichwohl haben sie auch für die Durchführung von Vergleichsstudien grundlegende Erkenntnisse gebracht. Für die Durchführung der ebenenübergreifenden Projekte war insbesondere von Vorteil, dass

- bundesrechtlich vorgegebene Verfahren ausgewählt wurden, die durch Länder und Kommunen vollzogen werden,
- die Länder die zu untersuchenden Bereiche vorgeschlagen haben,
- die Teilnahme freiwillig war,
- der Projektzeitraum überschaubar war (etwa 12 Monate),
- ein unabhängiges Gremium das Projekt begleitet hat,
- die Leistung einzelner Mitarbeiter nicht verglichen und Effektivität und Effizienz des Personaleinsatzes nicht beurteilt wurde,
- alle Projektschritte in vertrauensvoller Zusammenarbeit mit den Beteiligten abgestimmt wurden.

Der NKR empfiehlt, die Erfahrungen aus den Projekten für Vergleichsstudien nach Art. 91 d GG zu nutzen. Er bietet hierfür seine Unterstützung an.

---



## 1.5 Bürokratieabbau bei Sozialversicherungsträgern und Kammern

Für Unternehmen sowie für Bürgerinnen und Bürger ist es unerheblich, welche staatliche Stelle bürokratischen Aufwand verursacht. Es ist daher zwingend erforderlich, dass sich die Selbstverwaltungsträger – Sozialversicherungsträger und Kammern – systematisch in den Prozess des Bürokratieabbaus einbringen. Der NKR hat deshalb auch im vergangenen Jahr den Dialog mit den Sozialversicherungsträgern und Kammern fortgesetzt.

### 1.5.1 Sozialversicherung

Der NKR führt zusammen mit der Bundesregierung seit 2008 Arbeitstreffen mit den Trägern der Sozialversicherung durch. Vorrangiges Ziel hierbei ist es, dass die beteiligten Organisationen Maßnahmen zum Bürokratieabbau im eigenen Verantwortungsbereich auf den Weg bringen.

Seit dem letzten Jahresbericht hat die Arbeitsgruppe Gesundheit (Gemeinsamer Bundesausschuss, Spitzenverband der gesetzlichen Krankenkassen, Kassenärztliche Bundesvereinigung, Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung) weitere Vorhaben zum Bürokratieabbau initiiert. Die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) misst zusammen mit der Kassenärztlichen Vereinigung Westfalen-Lippe bestehende Belastungen bei der Abrechnung für Vertragsärzte. Anschließend sollen auf dieser Grundlage Vereinfachungsmöglichkeiten entwickelt werden.

Darüber hinaus führt die KBV ein Ex-ante-Abschätzverfahren im eigenen Bereich ein. Dieses Verfahren wird derzeit in drei Pilotprojekten getestet, in denen einzelne Pflichten von Vertragsärzten untersucht werden (Pflichten aus einer Qualitätssicherungsvereinbarung; Pflicht, an der Evaluation nach der Sozialpsychatrievereinbarung teilzunehmen; Pflicht zur elektronischen Verschlüsselung von Diagnosen). Weitere Projekte sind geplant. Um den Beschäftigten nach Abschluss der Pilotphase die Durchführung der Ex-ante-Abschätzungen zu erleichtern, wurden zusammen mit dem Statistischen Bundesamt ein SKM-Handbuch sowie weitere Arbeitshilfen entwickelt.

Die Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung (KZBV) und die Bundeszahnärztekammer (BZÄK) wollen das Handbuch der KBV an den zahnärztlichen Sektor anpassen und ebenfalls einsetzen. Es gibt Überlegungen, ein Ex-ante-Abschätzverfahren auch für die Entscheidungsvorbereitung des Gemeinsamen Bundesausschusses vorzubereiten.

In den anderen Zweigen der Sozialversicherung (Renten-, Unfall-, Arbeitslosenversicherung) werden ebenfalls Bemühungen unternommen, unnötige Bürokratie abzubauen. Der Normenkontrollrat geht allerdings davon aus, dass dieses Engagement deutlich verstärkt wird und die entsprechenden Arbeiten dieser Sozialversicherungsträger mit mehr Nachdruck verfolgt werden.

## 1.5.2 Kammern

Die Industrie- und Handelskammern (IHK) Stade, Köln und Region Stuttgart führen derzeit mit Unterstützung des Statistischen Bundesamts eine Bestandsmessung durch. Dabei werden die Bürokratiekosten aus Informationspflichten ermittelt, die durch das jeweilige Satzungsrecht entstehen. Ziel ist es, Transparenz über die in der Verantwortung der Kammern entstehenden Bürokratiekosten herzustellen und entsprechende Reduzierungspotenziale aufzudecken. Der Abschluss des Projekts ist für August 2010 vorgesehen.

Darüber hinaus wird unter anderem die IHK Region Stuttgart gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt die Bürokratiekosten messen, die bei der Entwicklung neuer beziehungsweise der Modernisierung bestehender Ausbildungsberufe entstehen. Bei diesem Projekt soll vor allem der Erfüllungsaufwand in den Betrieben bei der Berufsausbildung analysiert werden.

NKR und Bundesregierung haben zusammen mit der Bundessteuerberaterkammer eine Arbeitsgruppe zum Bürokratieabbau im Lohnsteuer- und Sozialversicherungsbeitragsrecht initiiert. Die Beachtung der unterschiedlichen Ausgestaltung beider Rechtsbereiche verursacht bei der Wirtschaft erhebliche Bürokratiekosten. Die Bundessteuerberaterkammer hat daher einen Problem- und Maßnahmenkatalog erstellt. Probleme für die Unternehmen bestehen zum Beispiel aufgrund unterschiedlicher Verfahrensanforderungen, unterschiedlicher Fälligkeitstermine und auseinanderfallender Termine zum Inkrafttreten der zugrundeliegenden Gesetze. Ziel der Arbeitsgruppe ist es nun, Lösungen für einzelne Problembereiche zu erarbeiten und umzusetzen.

Der Nationale Normenkontrollrat begrüßt das Engagement der Kammern ausdrücklich und hofft, dass die in den Projekten ermittelten Ergebnisse Impulsgeber für andere Kammerorganisationen sind, ihren Zuständigkeitsbereich ebenfalls auf unnötige Bürokratie und Reduzierungspotenziale hin zu untersuchen.

---

---

## 2 Künftiges Mandat des NKR

Mit der Koalitionsvereinbarung vom 26. Oktober 2009 haben sich die Regierungsparteien darauf geeinigt, das NKR-Mandat zu erweitern. Bisher beschränkt sich seine Prüfkompetenz auf Bürokratiekosten, die durch Informationspflichten entstehen. Zukünftig soll der NKR jedes neue Regelungsvorhaben auf den gesamten Erfüllungsaufwand prüfen. Darüber hinaus gibt es Überlegungen, dem NKR die Möglichkeit zur Prüfung weiterer Aspekte der Gesetzesfolgenabschätzung einzuräumen. Hierzu zählen unter anderem die Darstellung von Alternativen, Möglichkeiten der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sowie die Umsetzung von Rechtsakten der EU und Erwägungen zur Befristung und Evaluierung.

Eine international anerkannte Methode zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands existiert bisher nicht. Deshalb haben sich ACTAL und NKR darauf verständigt, erstmals gemeinsame Grundsätze zur Berechnung des Erfüllungsaufwands vorzulegen. Es wird für das zukünftige Ex-ante-Verfahren von zentraler Bedeutung sein, eine praktikable Berechnungsmethode zu entwickeln, die zugleich plausible Ergebnisse liefert. Um die Praktikabilität zu gewährleisten, empfiehlt der NKR, nur zahlungswirksame Kosten darzustellen, den Betrachtungszeitraum auf beispielsweise 5 Jahre zu begrenzen und den Fokus auf Kostentreiber zu richten.

Die ganzheitliche Erfassung des Erfüllungsaufwandes bietet auch neue Chancen für den Bürokratieabbau in der Verwaltung. Insbesondere die flächendeckende Überprüfung der Auswirkungen neuer Regelungsvorhaben auf die Vollzugskosten kann einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Gesetzesfolgenabschätzung leisten. Die Bundesregierung sollte hierzu gemeinsam mit interessierten Ländern und Kommunen eine handhabbare Methodik entwickeln. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sollte eingeladen werden, seine Erfahrungen im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung einzubringen.

Die Prüfung von Befristungsmöglichkeiten sollte auf Grundlage einer nachvollziehbaren Methodik erfolgen. Diese Methodik sollte sowohl für Befristungen als auch für Evaluationsverpflichtungen gelten. Relevante Aspekte für eine solche Methodik sieht der NKR in dem Grundsatz, nur ausgewählte Regelungsvorhaben zu befristen beziehungsweise zu evaluieren, in der Festlegung von festen Kriterien, bei deren Vorliegen grundsätzlich befristet oder evaluiert werden soll, sowie der Zulassung von Ausnahmen von der Befristungsverpflichtung, die besonders zu begründen sind.

---

Bislang ist die Prüfung des NKR allein auf Bürokratiekosten aus bundesrechtlichen Informationspflichten beschränkt. In der Koalitionsvereinbarung haben sich die Regierungsparteien darauf verständigt, das Mandat des NKR zu erweitern. Ziel ist es, die methodengerechte Darstellung der Folgen neuer Regelungsvorhaben umfassender als bisher überprüfen zu lassen. Der Koalitionsvertrag sieht deshalb vor zu prüfen, „wie das gegenwärtige Mandat bei der Verabschiedung neuer Regelungen auf die Einhaltung der methodengerechten Durchführung der festgelegten Anforderungen erweitert werden kann.“

Auf Anfrage der Bundesregierung hat sich der Nationale Normenkontrollrat mit der Frage befasst, wie die Koalitionsvereinbarung umgesetzt und das NKR-Mandat zweckmäßig erweitert werden kann. Anknüpfungspunkt für die Überlegungen des Normenkontrollrates waren die bestehenden Regelungen zur Gesetzesfolgenabschätzung, die die Bundesministerien in ihrer Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) festgelegt haben. Die §§ 42 bis 45 GGO sehen eine Reihe von Prüfungspunkten für die Darstellung von Gesetzesfolgen neuer Regelungsvorhaben vor.

Hiervon könnte aus Sicht des NKR in die von ihm vorzunehmende Prüfung die Darstellung

- anderer Wege, das politisch gesetzte Ziel zu erreichen (Alternativen),
- von Möglichkeiten der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung,
- inwieweit im Falle der Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Union über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen vorgesehen sind („Gold - plating“),
- des Erfüllungsaufwands (siehe Kapitel 2.1, Seite 45) sowie
- der Möglichkeit, die Regelungen zu befristen und zu evaluieren (siehe Kapitel 2.2, Seite 49)

einbezogen werden.

Die Erfahrung der letzten drei Jahre hat gezeigt, dass die Überprüfung der Gesetzentwürfe durch ein unabhängiges, externes Gremium die Transparenz über die Auswirkung neuer Regelungsvorhaben erhöht. Auch die OECD betont in ihrer am 15. April 2010 vorgestellten Untersuchung zur besseren Rechtsetzung in Deutschland (siehe Kapitel 3.5, Seite 59) die Bedeutung einer unabhängigen Überprüfung der Gesetzesfolgenabschätzung. Vor diesem Hintergrund begrüßt der NKR die im Koalitionsvertrag vorgesehene Erweiterung seines Mandats. Dabei sollte die Grenzziehung zur politischen Gestaltung weiterhin beibehalten werden.

Darüber hinaus hält der NKR verbindliche Rahmenbedingungen zur Abschätzung der Erfüllungskosten für unabdingbar. Ziel sollte es sein, mit der Bundesregierung zusammen eine dem SKM vergleichbare, plausible und praktikable Methodik zu entwickeln.

Die Koalitionsfraktionen haben am 8. Juni 2010 einen Gesetzentwurf zur Ausweitung des NKR-Gesetzes eingebracht. Dieser sieht insbesondere eine Erweiterung der Prüfkompetenz des NKR auf den Erfüllungsaufwand sowie auf Fragen der Befristung und Evaluierung von Regelungsvorhaben vor. Der NKR hat zu diesen Prüfungspunkten folgende methodische Überlegungen zur Diskussion gestellt:

---

## 2.1 Erfüllungsaufwand

Das nunmehr seit 2006 praktizierte Ex-ante-Verfahren ist vor allem deshalb so gut angenommen worden, weil es auf klaren gesetzlichen Vorgaben basiert. So sind im NKR-Gesetz die Informationspflichten legal definiert. Zudem ist die Anwendung des Standardkosten-Modells als einheitliche Berechnungsmethode vorgeschrieben.

Bei der Erweiterung des gesetzlichen Prüfauftrags auf den Erfüllungsaufwand sollte eine verbindliche Festlegung der Methodik erfolgen.

### 2.1.1 Definition des Erfüllungsaufwands

Bislang liegt noch keine detaillierte Definition für den Erfüllungsaufwand vor. Der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau hat in seiner Sitzung am 25. März 2010 zunächst eine vorläufige Definition zum Erfüllungsaufwand vorgelegt:

„Erfüllungsaufwand sind die unmittelbaren finanziellen und zeitlichen Belastungen, die bei den Normadressaten (Bürger, Wirtschaft und Verwaltung) dadurch entstehen, dass sie eine bundesrechtliche Norm befolgen. Dies beinhaltet unter anderem die Bürokratiekosten aus Informationspflichten.“

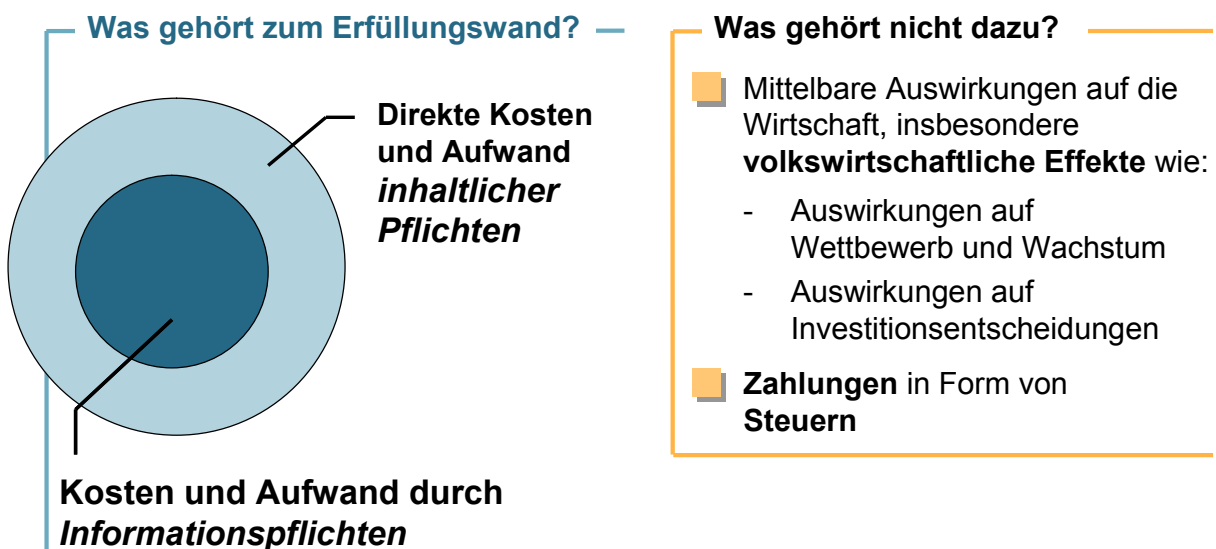


Abb. 8: Definition des Erfüllungsaufwands

Die Definition wurde zwischenzeitlich anhand des Pilotprojekts zu den betrieblichen Beauftragten erprobt und hat sich hier als praxistauglich erwiesen.

Der NKR empfiehlt, diese Definition weiter zu konkretisieren und klarzustellen, dass

- mittelbare Auswirkungen insbesondere auf Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum, Beschäftigung oder Investitions- und Innovationsentscheidungen und
- Zahlungen in Form von Steuern

nicht zum Erfüllungsaufwand zählen.

Darüber hinaus sollte deutlich gemacht werden, dass der Aufwand der öffentlichen Verwaltung beim Vollzug gesetzlicher Regelungen (Vollzugsaufwand) Teil des Erfüllungsaufwands ist (siehe Kapitel 2.3, Seite 51).

## **2.1.2 Methode zur Berechnung des Erfüllungsaufwands neuer Regelungsvorhaben**

Um künftig die Darstellung des Erfüllungsaufwands bei neuen Regelungsvorhaben zu verbessern, muss ausgehend vom Standardkosten-Modell eine Berechnungsmethodik entwickelt werden, die praktikabel ist und zu plausiblen, akzeptierten Ergebnissen führt.

Eine international anerkannte Methode zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands existiert bisher nicht. Deshalb haben sich ACTAL<sup>13</sup> und NKR darauf verständigt, erstmals gemeinsame methodische Grundsätze zur Berechnung des Erfüllungsaufwands vorzulegen. Diese sollen in einem Positionspapier festgehalten werden. Auf dieser Basis könnte gemeinsam mit interessierten Partnerländern ein internationales Handbuch entwickelt werden.

Die Ausweitung des Ex-ante-Verfahrens auf den Erfüllungsaufwand führt zu einer erheblichen Steigerung der Komplexität. Informationspflichten lösen bei den Adressaten ähnliche administrative Prozesse aus. Hierauf basiert das Standardkostenmodell. Die Ähnlichkeit der Prozesse erlaubt es, die einzelnen Verfahrensschritte zu standardisieren und mit Kosten zu hinterlegen. Beim Erfüllungsaufwand ist dieser Vorteil nicht in gleichem Maße gegeben. Die Erfüllung von inhaltlichen Pflichten kann ganz verschiedene Prozesse auslösen. So kann beispielsweise die Pflicht eines Unternehmens, bestimmte Lärmhöchstgrenzen zum Schutz der Beschäftigten einzuhalten, auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden. Denkbar ist zum Beispiel die Anschaffung leiserer Maschinen, eine andere räumliche Aufstellung der Maschinen oder die Ausstattung der Beschäftigten mit Ohrschützern.

Diese Bandbreite möglicher Prozesse macht eine standardisierte Kostenschätzung ungleich schwieriger. Hinzu kommt, dass inhaltliche Pflichten sehr unterschiedlichen Charakter haben können. Die Zahlung eines Mindestlohns fällt genauso darunter wie die Verpflichtung zur Wärmedämmung eines Gebäudes.

---

13 Unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium der niederländischen Regierung.

---

Es ist deshalb eine besondere Herausforderung, eine praktikable Berechnungsmethode zu entwickeln, die zugleich plausible Ergebnisse liefert.

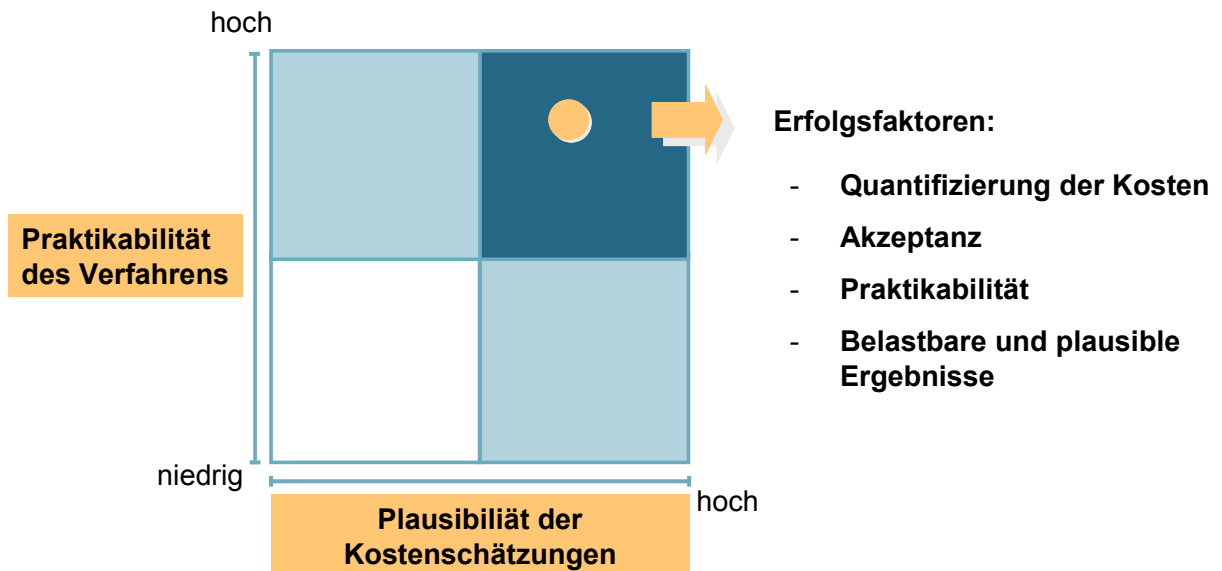


Abb. 9: Erfolgsfaktoren für ein erweitertes Ex-ante-Verfahren

Um die Praktikabilität zu gewährleisten, empfiehlt der NKR, folgende Punkte bei der weiteren Diskussion zu beachten:

- **Darstellung unmittelbar zahlungswirksamer Kosten**  
Es sollten nur effektive Zahlungen der Unternehmen erfasst werden. Zwar kann es durchaus sinnvoll sein, auch Abschreibungen als auf Perioden umgerechnete Investitionskosten in den Erfüllungsaufwand einzurechnen. Es ist aber einfacher zu vermitteln, den zusätzlichen Aufwand getrennt nach Investitions- und laufendem Aufwand insgesamt zu erfassen, dafür aber den Betrachtungszeitraum zu begrenzen.
- **Begrenzung des Betrachtungszeitraums**  
Der Erfüllungsaufwand sollte über einen Zeitraum von zum Beispiel fünf Jahren beziehungsweise für einen repräsentativen Jahresdurchschnittswert betrachtet werden. Bei einer längerfristigen Betrachtung könnte es vermehrt zu Unschärfen der Kostenschätzung kommen. Zum Beispiel haben technische Entwicklungen erhebliche Auswirkungen auf die Preisentwicklung und können daher den Erfüllungsaufwand verändern. Derartige Entwicklungen sind kaum valide abschätzbar.
- **Fokus auf „Kostentreiber“**  
Bei der Berechnung der Kosten einer gesetzlichen Pflicht sollten nicht alle Effekte in den Blick genommen werden, sondern nur die wichtigen „Kostentreiber“. Eine

Vielzahl von Aktivitäten, die bei Normadressaten ausgelöst werden, hat nur geringe Auswirkungen zur Folge, so dass die Ermittlung dieser Kosten einen unverhältnismäßigen Aufwand für die Erfassung bedeuten würde, ohne dass sich das Gesamtbild des Erfüllungsaufwandes verändern würde.

Bei der anstehenden Diskussion sollten auch weitere Aspekte wie zum Beispiel Subventionen und die Bewertung von zeitlichen Verzögerungen durch Genehmigungsverfahren mit einbezogen werden.

### **2.1.3 Reduzierung des Erfüllungsaufwands bestehenden Rechts**

Anders als bei den Bürokratiekosten, die durch Informationspflichten entstehen, ist eine umfassende, stichtagsbezogene Messung des gesamten Erfüllungsaufwands (Bestandsmessung) nicht zu empfehlen. Zwar kann die Bestandsmessung Hinweise auf mögliche Vereinfachungen geben. Allerdings würde sie aufgrund der höheren Komplexität einen unverhältnismäßigen Aufwand verursachen, wenn sie flächendeckend angewandt würde.

Deshalb wird die Bundesregierung zunächst nur in ausgewählten Bereichen eine Bestandsmessung durchführen. Diese sind:

- Planungs- und Baurecht von Infrastrukturvorhaben,
- Steuererklärungen, steuerliche und zollrechtliche Nachweispflichten,
- Harmonisierung und Verkürzung der Aufbewahrungs- und Prüfungsfristen nach Handels-, Steuer- und Sozialrecht,
- Betriebliche Beauftragte,
- Antrag auf gesetzliche Leistungen, insbesondere für
  - » Existenzgründer und Kleinunternehmen sowie bei drohender Firmeninsolvenz;
  - » Menschen, die pflegebedürftig, chronisch krank oder akut schwer krank sind;
  - » Familien und Alleinerziehende sowie
- Erleichterung der elektronischen Übermittlung der Gewerbeanzeige.

Als erster Schritt soll in diesen Bereichen der Erfüllungsaufwand bis Ende 2011 um 25 Prozent reduziert werden.

Der NKR berät die Bundesregierung bei der Entwicklung einer Methode und bei der Durchführung der Ex-post-Messung des Erfüllungsaufwands.

---



Ziel muss es sein, eine einheitliche Methode zu entwickeln, die sich sowohl für die Ex-post-Messung als auch für das Ex-ante-Verfahren eignet. Diese sollte in einem gemeinsamen Methoden-Handbuch festgehalten werden, das nach Möglichkeit in Abstimmung mit den zuständigen Gremien anderer EU-Länder erstellt werden sollte.

## 2.2 Befristung und Evaluierung

Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass „bei Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften verstärkt von der Möglichkeit der Befristung Gebrauch zu machen ist.“ Darüber hinaus wird der Normenkontrollrat im Koalitionsvertrag „gebeten, bei seinen Stellungnahmen die Möglichkeit der Befristung ausdrücklich zu untersuchen.“

Schon nach den geltenden Regelungen der GGO zur Gesetzesfolgenabschätzung<sup>14</sup> müssen die Ressorts in der Gesetzesbegründung Ausführungen zum Thema Befristung und Evaluation machen. Befristung wird unter anderem auch als ein Mittel der Kompromissfindung eingesetzt. Allerdings sind bislang nur in wenigen Begründungen zu neuen Regelungsentwürfen fundierte Ausführungen zur Befristung enthalten.

Wie bereits oben erwähnt war ein wesentlicher Faktor für die Arbeit des Nationalen Normenkontrollrates in den letzten Jahren die durchgängige Anwendung einer verlässlichen Methodik. Der NKR ist deshalb der Ansicht, dass auch die Prüfung von Befristungsmöglichkeiten auf Grundlage einer nachvollziehbaren Methodik erfolgen sollte. Bei der Entwicklung einer solchen Methodik sollten die folgenden Aspekte bedacht werden.

### 2.2.1 Definition

Grundlage einer Methodik ist eine klare Begriffsbestimmung. Die Befristung (im weiteren Sinne) ist in folgenden Varianten denkbar:

- Befristung: Die Regelung hat eine begrenzte Geltungsdauer und tritt zu einem bestimmten Zeitpunkt ohne weitere Prüfung außer Kraft.
- Evaluation: Die Regelung gilt für unbestimmte Zeit, soll aber nach einer bestimmten Zeit anhand bestimmter festgelegter Kriterien überprüft werden.<sup>15</sup>
- Befristung mit Evaluation: Die Regelung hat eine begrenzte Geltungsdauer, soll aber nach einer bestimmten Zeit anhand bestimmter festgelegter Kriterien überprüft werden. Auf der Grundlage der Überprüfung entscheidet der Gesetzgeber über die Fortgeltung der Regelung. Tut er dies nicht, tritt die Regelung außer Kraft.

<sup>14</sup> Vgl. § 43 Abs. 1 Nr. 6 GGO und § 44 Abs. 7 GGO.

<sup>15</sup> Die Evaluation stellt keine Befristung im engeren Sinne dar, da die Regelung nach Ablauf der Evaluierungsfrist fortgilt.

Bei der Prüfung, ob eine Regelung für eine Befristung oder Evaluation geeignet ist, sollten grundsätzlich alle drei Varianten in Erwägung gezogen werden. Im nachfolgenden Text sind unter „Befristung“ alle drei Varianten zu verstehen.

### **2.2.2 Anwendung der Befristung**

Eine generelle Regelbefristung, das heißt die obligatorische Vorgabe, ausnahmslos alle neuen Regelungen zu befristen oder zu evaluieren, erscheint nicht sinnvoll. Die Regelbefristung beziehungsweise obligatorische Evaluation führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit und birgt die Gefahr von Verlängerungsautomatismen, die mit zusätzlicher Bürokratie verbunden sind.

Es sollte deshalb ein Ansatz gewählt werden, der eine selektive Anwendung der Befristung vorsieht, das heißt nur in begründeten Fällen sollte eine der oben genannten Varianten der Befristung angewandt werden.

### **2.2.3 Befristungskriterien**

Internationale Erfahrungen - beispielsweise aus Großbritannien - belegen, dass es Anwendungsfälle gibt, bei denen eine Befristung grundsätzlich sinnvoll sein kann. Daraus lassen sich Kriterien ableiten, bei deren Vorliegen eine der Befristungsvarianten in der Regel anzuwenden ist. Folgende Kriterien kommen hierfür in Betracht:

- Das durch die Regelung zu lösende Problem besteht nur für einen bestimmten Zeitraum.
- Die Regelung betrifft aktuelle Marktverhältnisse, die sich rasch ändern können.
- Die Regelung wird auf Grundlage des Vorsorgeprinzips erlassen. Mögliche wissenschaftliche Fortschritte können bessere Entscheidungsgrundlagen schaffen, die eine Überprüfung der Regelung erforderlich machen.
- Es bestehen erhebliche Unsicherheiten über die beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen und Nebenwirkungen der Regelung. Es handelt sich um einen Regelungsbereich mit bisher geringen Erfahrungen in der Gesetzgebung und im Verwaltungsvollzug.
- Das betreffende Politikfeld ist durch raschen technologischen Wandel gekennzeichnet.
- Die Regelung wurde als Reaktion auf Krisen, Katastrophen oder andere außergewöhnliche Ereignisse erlassen.

Weitere Kriterien sind denkbar. Die endgültige Festlegung wird gemeinsam mit der Bundesregierung erfolgen.

---

---

## 2.2.4 Befristungszeitraum

Der Zeitraum, nach dem eine Regelung außer Kraft tritt beziehungsweise überprüft werden soll, sollte nicht abstrakt festgelegt werden. Dies ist vielmehr vom jeweiligen Einzelfall abhängig zu machen, da je nach Regelungsinhalt unterschiedliche Zeiträume sinnvoll sein können. Erfahrungsgemäß bietet sich in der Regel ein Befristungs- und/oder Evaluierungszeitraum zwischen drei und fünf Jahren an.

## 2.2.5 Ausnahmen von der Befristungspflicht

Im Grundsatz sollte bei Vorliegen eines der Befristungskriterien die entsprechende Regelung befristet beziehungsweise mit einer Evaluationspflicht versehen werden. Allerdings kann es auch Fälle geben, in denen ein Befristungskriterium zwar einschlägig ist, die betroffene Regelung aber dennoch für eine Befristung und/oder Evaluation ungeeignet ist. In diesen Fällen sollte von einer Befristung oder einer Evaluationspflicht abgesehen werden. Die Entscheidungsgründe sollten jedoch in der Gesetzesbegründung dargelegt werden.

## 2.3 Bürokratieabbau in der öffentlichen Verwaltung

### 2.3.1 Ausgangslage

Das Programm zum Bürokratieabbau erstreckte sich von Anfang an auch auf die öffentliche Verwaltung. Es war jedoch auch hier auf die Betrachtung der Informationspflichten ausgerichtet. Diese Beschränkung hat sich gerade bei der Untersuchung der Bürokratiekosten der Verwaltung nicht bewährt. Hier gibt es – auch international – keine handhabbare Methodik, um Informationspflichten flächendeckend sinnvoll abzugrenzen. Dies wäre allerdings notwendig, da bei Behörden die Bearbeitung von Informationen (Beschaffen, Vorhalten und Übermitteln von Daten, Verschicken von Bescheiden, Dokumentation von Verwaltungsvorgängen) anders als bei der Wirtschaft häufig die Kerntätigkeit des Verwaltungshandelns darstellt und nicht nur ein „Nebenprodukt“ zu einer anderen Aufgabe ist. Ursächlich hierfür ist, dass einer gesetzlichen Informationspflicht meistens ein öffentliches Interesse (Verbraucher-, Umweltschutz etc.) zugrunde liegt. Da der direkte betriebliche Nutzen fehlt, wird die Befolgung einer Informationsverpflichtung folglich von Unternehmen als zusätzliche (Kosten-)Belastung wahrgenommen. Für eine Vollzugsbehörde hingegen, die gerade das Ziel verfolgt, einen öffentlichen Auftrag zu erledigen, ist sie häufig unverzichtbares Mittel zur Erfüllung der Kernaufgabe.

---

### 2.3.2 Weiteres Vorgehen

Der Nationale Normenkontrollrat hat in den vergangenen Jahren wiederholt darauf hingewiesen, dass sich eine nachhaltige Verbesserung der Gesetzgebung nur erreichen lässt, wenn die Entlastungseffekte im Bereich der Wirtschaft, sowie bei Bürgerinnen und Bürgern nicht zu einem unverhältnismäßigen Anstieg der (Vollzugs-)Kosten der Verwaltung führen. Die Ausweitung des Regierungsprogramms auf die Betrachtung des gesamten Erfüllungsaufwands ist insoweit gerade für die Verwaltung folgerichtig. Dies bestätigen auch die Erfahrungen, die der Nationale Normenkontrollrat bei den „Einfacher zu...“-Projekten (siehe Kapitel 1.4.1, Seite 33) gemacht hat. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor der Projekte war die Einbeziehung des Verwaltungsvollzugs in die Prozessbetrachtung. Nur so war es möglich, Transparenz über die Wechselwirkungen zwischen Antragstellung durch Bürgerinnen und Bürger und der Leistungsbeurteilung durch die Verwaltung herzustellen.

Allerdings erfordert der ganzheitliche Ansatz zum Bürokratieabbau in der Verwaltung weitere methodische Vorarbeiten. Derzeit wird die Methodik zum Erfüllungsaufwand noch erprobt. Darüber hinaus zielen die bisherigen Überlegungen zunächst nur darauf, die wesentlichen Kosten der Wirtschaft zu erfassen. Die Berechnung von Vollzugskosten wurde bislang noch nicht in den Blick genommen.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung des Programms zum Bürokratieabbau bietet es sich an, mit der Abschätzung der Vollzugskosten neuer Regelungsvorhaben zu beginnen und hier möglichst bald eine qualitative Verbesserung der Darstellung der Kosten der öffentlichen Verwaltung im Ex-ante-Verfahren auf den Weg zu bringen. Dazu muss in einem ersten Schritt auf der Grundlage des bestehenden Instrumentariums zur Gesetzesfolgenabschätzung eine für alle Ressorts handhabbare Methodik zur Kostenabschätzung entwickelt werden. Hier sollte auch der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung eingeladen werden, seine Erfahrungen im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung einzubringen.

Da die Konzeptionierung und Durchführung von (Pilot-)Projekten erfahrungsgemäß einige Monate in Anspruch nehmen wird, sollte die Bundesregierung prüfen, ob in einem ersten Schritt die anstehenden Projekte zur Messung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft auch dazu genutzt werden können, methodische Schlussfolgerungen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands in der Verwaltung zu ziehen.

Die Erfahrungen der letzten drei Jahre haben gezeigt, dass Bürokratieabbau nur ebenenübergreifend gelingen kann. Dies gilt auch für den Bürokratieabbau in der Verwaltung. Die Bundesregierung sollte bei ihren Untersuchungen auch Länder und Kommunen angemessen mit einbeziehen, um die dort vorhandenen Erfahrungen beim Verwaltungsvollzug zu nutzen.

---

---

## 3 Internationale Zusammenarbeit und Bürokratieabbau in der EU

Die internationale Zusammenarbeit beim Bürokratieabbau und dessen europäische Dimension spielen nach wie vor eine große Rolle. Dabei wird neben dem Abbau von unnötiger Bürokratie aus Informationspflichten das Thema Erfüllungsaufwand immer wichtiger. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit mit den anderen unabhängigen Räten in den Niederlanden, Schweden und Großbritannien. Gemeinsam mit diesen Schwesterorganisationen wurde im letzten Jahr mit der Erarbeitung eines Eckpunktepapiers für eine Methodik zur Messung des Erfüllungsaufwandes begonnen und zwei Positionspapiere zum Fortgang des Bürokratieabbaus in Europa verabschiedet. Auf EU-Ebene arbeitet die Europäische Kommission gemeinsam mit der Stoiber-Gruppe weiter am Abbau unnötiger Bürokratie. Das Konzept der Kommission ist aber nach wie vor verbesserungsfähig. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf eine wirksame Überprüfung neuer Regelungsvorhaben auf unnötige Bürokratie. Es zeigt sich, dass das mit der Bundesregierung vereinbarte Verfahren der nationalen Prüfung europäischer Regelungsvorhaben ebenfalls optimierungsfähig ist. Die OECD<sup>16</sup> hat eine Studie „Bessere Rechtsetzung in Europa – Deutschland“ veröffentlicht, zu der der NKR im Vorfeld von der OECD befragt wurde. Der NKR begrüßt die Studie und regt an, dass sich die Bundesregierung auch weiterhin an solchen internationalen Vergleichsstudien beteiligt.

### 3.1 Austausch mit SKM-Anwenderstaaten

Der NKR hat im vergangenen Jahr den Dialog über den Abbau unnötiger Bürokratie mit Experten aus anderen Ländern fortgeführt. Eine gute Gelegenheit hierfür bot die 3. International Regulatory Reform Conference, die am 11. und 12. November 2009 in Stockholm stattfand. Neben dem interessanten Austausch über die Aktivitäten zum Abbau unnötiger Bürokratie aus Informationspflichten wurde insbesondere über die Erweiterung bestehender Programme auf den Erfüllungsaufwand gesprochen. Es hat sich gezeigt, dass die Weiterentwicklung des Bürokratieabbaus in diese Richtung ein internationales Thema ist.

Anders als beim Abbau unnötiger Bürokratie mit Hilfe des Standardkosten-Modells gibt es für die Messung des Erfüllungsaufwandes noch keine international anerkannte Methodik (siehe Kapitel 2.1.2, Seite 46). Deutschland muss daher bei der Entwicklung einer solchen Methodik vorangehen. Um zu gewährleisten, dass die unterschiedlichen Ansätze vergleichbar sind, sollte das Ziel eine international anerkannte Methode sein. Dies ist insbesondere wichtig, um notwendige Schlussfolgerungen für die Rechtsetzungsebene der Europäischen Union ziehen zu

---

<sup>16</sup> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

---

können. In diesem Sinn stimmt der NKR derzeit mit den niederländischen Kollegen von ACTAL ein gemeinsames Positionspapier ab (siehe Kapitel 2.1.2, Seite 46).

Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung am 19. Mai 2010 in Zusammenarbeit mit dem NKR einen internationalen Workshop zum Thema „Methodik zur Messung des Erfüllungsaufwandes“ in Berlin durchgeführt hat. Vertreten waren Regulierungsexperten aus anderen Mitgliedstaaten, der OECD, der Europäischen Kommission sowie Vertreter von Ressorts und Bundesländern. Die Diskussionen haben gezeigt, dass trotz bestehender unterschiedlicher nationaler Ausgangspunkte eine gute Grundlage für ein gemeinsames Vorgehen besteht. Die Bundesregierung sollte diesen Dialog weiterführen, um zeitnah eine international abgestimmte Methodik zu entwickeln. Langfristiges Ziel sollte ein international anerkanntes Handbuch sein.

## 3.2 Zusammenarbeit mit anderen unabhängigen Räten

Nachdem die schwedische Regierung im März 2009 ein unabhängiges Gremium zum Bürokratieabbau (Regelradet) eingerichtet hatte, wurde im November 2009 mit dem Regulatory Policy Committee (RPC) auch in Großbritannien ein solches Gremium vorgestellt.

### Der britische Normenkontrollrat „Regulatory Policy Committee“

Seit November 2010 existiert in Großbritannien ein unabhängiges Gremium (Regulatory Policy Committee, RPC), das die britische Regierung beim Bürokratieabbau beraten soll. Das RPC hat fünf Mitglieder und ein Sekretariat mit neun Referenten. Das RPC wird von Michael Gibbons geleitet, der als ehemaliges Mitglied der früheren britischen Better Regulation Commission und aktives Mitglied der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten (HLG) in Brüssel schon seit längerem in engem Kontakt mit dem Normenkontrollrat steht.

Das Mandat des RPC umfasst die Überprüfung der gesamten Folgenabschätzung zu neuen Regelungsvorhaben und die Frage, ob mit dem Entwurf sichergestellt ist, dass der Nutzen die Kosten überwiegt. Außerdem kann das RPC die Arbeit der rechtsetzenden Organe generell untersuchen und hierzu Stellungnahmen abgeben.

Der NKR hat mit ACTAL, RPC und dem Regelradet im vergangenen Jahr intensiv zusammengearbeitet. Mit den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 und der Bestellung einer neuen Europäischen Kommission Anfang 2010 sind wichtige Rahmenbedingungen für den Fortgang des Bürokratieabbaus auf europäischer Ebene neu gesetzt worden.

Am 19. Oktober 2009 unterzeichneten die Vorsitzenden der vier Räte ein gemeinsames Positionspapier zur Zukunft des Bürokratieabbauprogramms der Europäischen Kommission

und schickten dieses an den Präsidenten der Europäischen Kommission Jose Manuel Barroso. Kernforderungen der Räte an die Europäische Kommission sind:

- Vollständige Bestandsmessung des EU-Rechts,
- Vereinbarung eines Nettoziels für das gesamte EU-Recht und jede Generaldirektion,
- Verabschiedung weiterer spürbarer Vereinfachungsvorschläge,
- Ex-ante-Schätzung der Bürokratiekosten für jedes Regelungsvorhaben sowie
- Einrichtung eines unabhängiges Beratungsgremiums zum Bürokratieabbau.

Außerdem beteiligten sich die Räte mit einer gemeinsamen Stellungnahme an der Konsultation der Europäischen Kommission zum Thema „Smart Regulation“. Die Stellungnahme wurde am 22. Juni 2010 verabschiedet.

Die Räte beziehungsweise deren Vorsitzende trafen sich am 11. und 12. November 2009 in Stockholm, am 21. Januar 2010 in London, am 10. März und 20. Mai 2010 in Brüssel sowie am 23. und 24. Juni in Den Haag, um ihren Dialog über die Zukunft des Bürokratieabbaus in der Europäischen Union (EU) fortzusetzen. Darüber hinaus wurde die Entwicklung einer gemeinsamen Methodik zur Messung des Erfüllungsaufwands erörtert.

### 3.3 Bürokratieabbau auf EU-Ebene

Auch auf EU-Ebene spielt der Bürokratieabbau eine wichtige Rolle. Allerdings ist das Konzept der Europäischen Kommission nach wie vor verbesserungsbedürftig, insbesondere im Hinblick auf eine wirksame Überprüfung neuer Regelungsvorhaben auf unnötige Bürokratie.

#### 3.3.1 Aktionsprogramm der Kommission

Bereits im Januar 2007 hat die Europäische Kommission das Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU<sup>17</sup> beschlossen. Am 22. Oktober 2009 hat die Kommission eine Mitteilung zum Aktionsprogramm vorgelegt, in der sie die Ergebnisse der Bestandsmessung und den Stand der Abbaumaßnahmen vorstellt.<sup>18</sup>

- In der Bestandsmessung hat die Kommission sukzessive 72 Rechtsakte auf Bürokratiekosten überprüfen lassen. Die ermittelte jährliche Belastung beträgt 123,8 Milliarden Euro. Davon sollen 32 Prozent auf nationale Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten zurückgehen.

---

<sup>17</sup> Das Aktionsprogramm steht als download zur Verfügung unter [http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action\\_program-de.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action_program-de.htm).

<sup>18</sup> Die Mitteilung steht als download zur Verfügung unter [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_de.htm).

- Zudem berichtet die Kommission, dass Abbauvorschläge mit einem Volumen von 7,6 Milliarden Euro bereits in Kraft getreten sind. Weitere Vorschläge mit einem Abbaupotential in Höhe von 30,7 Milliarden Euro sind von der Kommission bereits beschlossen, befinden sich aber noch im Rat und/oder Europäischen Parlament in der Diskussion. Die Kommission berichtet darüber hinaus, dass sich noch Vorschläge mit einem Volumen von 2,1 Milliarden Euro in Vorbereitung befinden. Im Ergebnis liegen damit insgesamt Vorschläge in Höhe von 40,4 Milliarden Euro vor. Das wären 33 Prozent der geschätzten Belastung der gemessenen 72 Rechtsakte.

Insgesamt ist der Eindruck entstanden, dass im Vergleich zur Bestandsmessung in Deutschland die Prozesse auf europäischer Ebene keine vergleichbare Transparenz aufweisen. Die Belastbarkeit der Daten ist nicht gleichwertig hoch. Dies ist um so bedauerlicher als die bisherige Arbeit den engen Zusammenhang zwischen der nationalen und europäischen Ebene gezeigt hat.

Der NKR begrüßt die Ausweitung der Messungen von den ursprünglich vorgesehenen 42 Rechtsakten auf nunmehr 72 Rechtsakte. Ziel sollte es aber bleiben, den gesamten Rechtsbestand der EU auf Bürokratiekosten zu überprüfen. Außerdem hat sich gezeigt, dass die 30 zusätzlich gemessenen Rechtsakte zum ganz überwiegenden Teil Rechtsakte waren, die bereits Entlastungen enthielten. Wie der NKR bereits im letzten Jahresbericht erwähnt hat, ist der wesentliche Sinn und Zweck der Bestandsmessung, durch die Analyse der Vorschriften Vereinfachungspotentiale zu identifizieren. Die Einbeziehung von bereits umgesetzten Vereinfachungsmaßnahmen in die Messung ist zumindest unter diesem Gesichtspunkt nicht sinnvoll. Sie führt zudem zu einer Verzerrung der Ergebnisse der Bestandsmessung.

Erfreulich ist, dass die Kommission bereits viele Vereinfachungsvorschläge auf den Weg gebracht hat. Wichtig ist nun, dass Rat und Parlament diese Vorschläge zügig annehmen und die Mitgliedstaaten diese ohne Zögern umsetzen, damit die Wirtschaft entlastet werden kann. Dies gilt insbesondere für den Vorschlag zur Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung und für den Vorschlag, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, Kleinstunternehmen von den europäischen Bilanzierungsmöglichkeiten auszunehmen, die von der so genannten Stoiber-Gruppe (s.u.) bereits im Juli und Oktober 2008 empfohlen worden sind. Der Normenkontrollrat fordert die Bundesregierung auf, sich für eine zügige Verabschiedung einzusetzen und für eine schnelle Umsetzung der Erleichterungen in nationales Recht zu sorgen.

Bedauerlich ist, dass die Kommission den Vorschlag des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH), bestimmte Handwerksbetriebe von der Verpflichtung zur Nutzung von Fahrtensschreibern zu befreien, immer noch nicht umgesetzt hat. Bislang müssen Handwerksbetriebe bei Fahrten ab 50 Kilometer Entfernung einen Fahrtenschreiber nutzen. Der Vereinfachungs-

---



vorschlag sieht vor, diese Entfernung auf 150 Kilometer heraufzusetzen. Trotz der Zusage des damals zuständigen Kommissars Antonio Tajani in einem persönlichen Gespräch mit dem Vorsitzenden der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten und dem Vorsitzenden des NKR im Juli 2009 ist ein entsprechender Kommissionsvorschlag noch nicht vorgelegt worden. Der NKR fordert die Bundesregierung deshalb auf, sich für eine schnelle Umsetzung einzusetzen. Nach Angaben des ZDH kann dadurch allein das deutsche Handwerk um rund 60-90 Millionen Euro jährlich entlastet werden.

### **3.3.2 Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten**

Die Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten (High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, HLG), die von Ministerpräsident a.D. Dr. Edmund Stoiber geleitet wird und der neben dem Vorsitzenden des NKR 13 weitere unabhängige Persönlichkeiten angehören, soll die EU-Kommission in Fragen im Zusammenhang mit dem Aktionsprogramm unterstützen. Das Mandat der HLG ist derzeit 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 Abbaumaßnahmen sind. Das bedeutet, dass eine Kompetenz zur Prüfung neuer Regelungsvorhaben auf unnötige Bürokratiekosten – anders als in Deutschland - nicht besteht.

Am 17. und 18. September 2009 hat die HLG einen Zwischenbericht beschlossen und an Kommissionspräsident Barroso übergeben.<sup>19</sup> Bis dahin hat die HLG über 250 Vereinfachungsvorschläge mit einem Entlastungsvolumen von über 40 Milliarden Euro jährlich vorgelegt. Präsident Barroso hat daraufhin angekündigt, das Mandat der HLG, das eigentlich im Sommer 2010 ausgelaufen wäre, um zwei Jahre zu verlängern und zu erweitern. Details zur Erweiterung des Mandats werden derzeit verhandelt.

Der NKR ist der Ansicht, dass die HLG zukünftig in die Prüfung neuer Regelungsvorhaben auf unnötige Bürokratie, die bislang durch den Ausschuss für Folgenabschätzung (IAB) vorgenommen wird, einbezogen werden sollte. Er ist davon überzeugt, dass eine solche unabhängige Prüfung für einen nachhaltigen Kulturwandel in der Europäischen Kommission erforderlich ist.

---

<sup>19</sup> Die Stellungnahmen stehen zum download bereit unter [http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/highlevelgroup\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/highlevelgroup_en.htm).

### 3.3.3 Flächendeckende Folgenabschätzung und unabhängige Kontrolle

Der NKR – zusammen mit den anderen unabhängigen Räten - hält seine Forderungen nach Folgenabschätzungen für alle neuen Regelungsvorschläge sowie die Kontrolle der Bürokratiekosten durch ein unabhängiges Gremium weiterhin aufrecht. Beides sind wichtige Erfolgsfaktoren für die nachhaltige Verhinderung neuer Bürokratie. Er begrüßt deshalb sehr, dass sich die Bundesregierung beide Forderungen im Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010 zu eigen gemacht hat.

## 3.4 Ex-ante Verfahren bei Regelungsvorhaben der EU

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. Dieser Beschluss wurde am 30. April 2009 durch einen Beschluss der für Europafragen zuständigen Abteilungsleiter ergänzt.

Kern des Verfahrens ist die Überprüfung von europäischen Regelungsentwürfen auf plausible Bürokratiekostenschätzungen. Diese führen die zuständigen Ressorts im Rahmen der Unterrichtung des Deutschen Bundestages durch. Ist die Bürokratiekostenschätzung in der Folgenabschätzung des Regelungsentwurfs nicht vorhanden oder nicht plausibel, sollen die Ressorts in den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen entsprechende Abschätzungen von der Kommission verlangen. Der NKR ist nach den oben genannten Beschlüssen in das Verfahren zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages einbezogen. Er wird allerdings nach wie vor nicht flächendeckend beteiligt.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wird das Verfahren im Sommer 2010 evaluieren. Der NKR fordert nachdrücklich, auf Grundlage dieser Evaluation und unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklungen auf europäischer Ebene, das Verfahren neu auszurichten. Ziel muss es sein, das Entstehen neuer Bürokratiekosten bei europäischen Regelungsvorhaben frühzeitig zu verhindern. Hier gibt es bisher keinen erkennbaren Fortschritt. Dies ist angesichts der Bedeutung der europäischen Gesetzgebung für Deutschland unbefriedigend.

---

### 3.5 OECD

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat am 15. April 2010 in Paris ihre Studie „Bessere Rechtsetzung in Europa – Deutschland“ veröffentlicht. Der OECD-Bericht ist Teil eines 2008 gemeinsam mit der Europäischen Kommission initiierten Projekts für bessere Rechtsetzung in 15 EU-Staaten. Er wurde auf Grundlage des Deutschlandbesuchs der OECD im März 2009 erstellt. Bei diesem Besuch haben Vertreter der OECD auch Gespräche mit dem NKR geführt. Die Inhalte der Gespräche flossen in zahlreiche Feststellungen und Empfehlungen des Berichts ein.

Die OECD kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass Deutschland seit der letzten Untersuchung der OECD im Jahre 2004 große Fortschritte im Bereich der besseren Rechtsetzung und des Bürokratieabbaus gemacht hat. Die Bundesregierung sollte dennoch weitere Anstrengungen unternehmen, um die Qualität der Gesetze weiter zu verbessern. Insbesondere solle der gesamte Aufwand zur Erfüllung bundesrechtlicher Pflichten untersucht werden. Die OECD spricht sich zudem für eine Ausweitung der Kompetenzen des NKR aus. Eine weitere Empfehlung gibt die OECD hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Diese sollte im Sinne einer effizienten Rechtsetzung ausgebaut werden.

Der NKR teilt die Einschätzung der OECD zu den oben genannten Punkten. Er hält es für besonders erfreulich, dass die OECD bei der Untersuchung die besondere föderale Regulierungsstruktur in Deutschland berücksichtigt hat. Die Qualität des Berichts wurde entscheidend dadurch geprägt, dass er nicht nur auf den Erfahrungen der Bundesregierung beruht, sondern auch die Perspektive des Parlaments, der Länder und Kommunen sowie des NKR als unabhängiges Beratungsgremium berücksichtigt.

Insgesamt begrüßt der NKR das Vorgehen der OECD, internationale Vergleichsstudien zur besseren Rechtsetzung durchzuführen. Ein solches Vorgehen ermöglicht, die eigenen Erfahrungen anderen Staaten zugänglich zu machen und von den Erfahrungen anderer Staaten zu profitieren. Ein solcher Prozess ist erforderlich, um – auch in Deutschland – weitere Verbesserungen vornehmen zu können. Vor diesem Hintergrund begrüßt der NKR, dass die Bundesregierung mit ihrem aktuellen Regierungsprogramm bereits wesentliche Empfehlungen der OECD aufgegriffen hat. Er empfiehlt, sich auch künftig an internationalen Vergleichsstudien zu beteiligen.



---

## 4 Anlagen

### 4.1 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

---



## 4.2 Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrats

<b>Dr. Johannes Ludewig (Vorsitzender)</b>	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.
<b>Wolf-Michael Catenhusen (stellvertretender Vorsitzender)</b>	Parlamentarischer Staatssekretär a.D. und Staatssekretär a.D.
<b>Hermann Bachmaier</b>	Rechtsanwalt; ehemaliger stellvertretender Vorsitzender des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
<b>Dr. Hans D. Barbier (bis 31. Dezember 2009)</b>	Vorsitzender der Ludwig-Erhard-Stiftung; ehemaliger Leiter der Wirtschaftsredaktion der „F.A.Z.“
<b>Prof. Dr. Gisela Färber</b>	Universitätsprofessorin für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer
<b>Rainer Funke (seit 24. März 2010)</b>	Rechtsanwalt; Parlamentarischer Staatssekretär a.D.
<b>Henning Kreibohm</b>	Rechtsanwalt; Oberkreisdirektor a.D.; ehemaliger geschäftsführender Gesellschafter der Firma Nord-WestConsult
<b>Dr. Franz Schoser</b>	Ehemaliger Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages
<b>Prof. Dr. Johann Wittmann</b>	Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs a.D.; Vizepräsident des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs a.D.

### Sekretariat

Leiter: Alwin Henter

Mitarbeiter: Dr. Philipp Birkenmaier, Doris Dietze, Katrin Eck, Sebastian Gold, Ralf Häsemeyer, Ronny Kay, Isabelle Schmidt, Petra Schön, Tobias Thiel

## 4.3 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)

Gemeinsames Positionspapier zu dem Programm der Europäischen Kommission zur Verringerung von Verwaltungslasten (19. Oktober 2007)

Pressemitteilung: Treffen der drei unabhängigen Räte zum Bürokratieabbau Nationaler Normenkontrollrat, Better Regulation Commission (Großbritannien) und Actal (Niederlande) mit Vizepräsident Verheugen in Brüssel (23. 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)

Abschlussbericht (zusammen mit der Bundesregierung) „Einfacher zum Wohngeld“ (September 2009)

Abschlussbericht (zusammen mit der Bundesregierung) „Einfacher zum Elterngeld“ (September 2009)

Gemeinsames Positionspapier zum nachhaltigen Abbau von Verwaltungslasten in der Europäischen Union (19. Oktober 2009)

Gemeinsames Positionspapier zur Konsultation der Europäischen Kommission über „Smart Regulation“ (22. Juni 2010)

Abschlussbericht (zusammen mit der Bundesregierung) „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ (März 2010)

## 4.4 Liste der Veranstaltungen und Termine

2009	
<b>7./8. Juli 2009</b>	Herr Dr. Ludewig – 13. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel
<b>11. Juli 2009</b>	Herr Dr. Ludewig - Gespräch mit Frau Müller, Vorsitzende der Hauptgeschäftsführung des BDEW, Berlin
<b>22. Juli 2009</b>	90. NKR-Sitzung, Berlin Gespräch mit Herrn Abteilungsleiter Dr. Timmer, BMI
<b>30. Juli 2009</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Kommissar Tajani und Ministerpräsident a. D. Dr. Stoiber, Brüssel
<b>13. August 2009</b>	91. NKR-Sitzung, Berlin
<b>19. August 2009</b>	Herr Catenhusen, Herr Kreibohm – Übergabe des Projektberichts „Kommunen als Bürokratieopfer: Abschlussbericht zur ersten Studie zur Übertragung des Standardkosten-Modells auf die öffentliche Verwaltung“ der Fachhochschule des Mittelstandes, Berlin
<b>4. September 2009</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Chef des Bundeskanzleramtes Dr. de Maizière, Berlin
<b>9. September 2009</b>	Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Lersch-Mense, Berlin
<b>10. September 2009</b>	Herr Kreibohm – Teilnahme an der Präsentation der VCI-Studie zur branchenspezifischen Belastung der chemischen Industrie im BMWi, Berlin
<b>11. September 2009</b>	Herr Kreibohm – Gespräch mit Kommunalpolitikern aus der Region Ostwestfalen-Lippe und den Niederlanden, Berlin
<b>14. September 2009</b>	Herr Dr. Ludewig – Besprechung mit Hauptgeschäftsführern von BDI, BDA, ZDH und DIHK, Berlin Teilnahme an der gemeinsamen Hauptgeschäftsführer-Sitzung BDI/BDA, Berlin
<b>16. September 2009</b>	Herr Catenhusen, Herr Kreibohm – Teilnahme an der Präsentation der Abschlussberichte der Projekte „Einfacher zum Elterngeld“, „Einfacher zum Wohngeld“, Berlin
<b>17. September 2009</b>	Herr Dr. Ludewig – 14. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel
<b>17. September 2009</b>	Herr Catenhusen, Herr Kreibohm – Teilnahme an der Präsentation von Herrn Prof. Jann „Bürokratieabbau für Bürgerinnen und Bürger – Internationale Erfahrungen und Lehren für Deutschland“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
<b>2. Oktober 2009</b>	92. NKR-Sitzung, Berlin
<b>15. Oktober 2009</b>	Herr Kreibohm – Gespräch mit Vertretern des ZKA zur branchenspezifischen Belastung im Kreditwesen, Berlin
<b>20. Oktober 2009</b>	Herr Prof. Wittmann, Herr Dr. Schoser, Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Dr. Tillmann (Hauptgeschäftsführer VCI), Berlin
<b>21. Oktober 2009</b>	Frau Prof. Färber, Herr Catenhusen, Herr Kreibohm – Teilnahme an der Veranstaltung „Exportschlager Bürokratieabbau“ in der Niederländischen Botschaft, Berlin
<b>28. Oktober 2009</b>	93. NKR-Sitzung, Berlin

<b>28. Oktober 2009</b>	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der Sitzung des CDU-Wirtschaftsrates, Berlin
<b>29. Oktober 2009</b>	Herr Dr. Ludewig – 15. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel
<b>6. November 2009</b>	94. NKR-Sitzung, Berlin
<b>11.–13. November 2009</b>	Herr Dr. Ludewig, Frau Prof. Färber, Herr Catenhusen, Herr Kreibohm – Teilnahme an der IRRK-Konferenz, Stockholm
<b>12. November 2009</b>	Herr Dr. Ludewig, Frau Prof. Färber, Herr Catenhusen, Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Dr. van Eijck (ACTAL), Herrn Gibbons (RPC) und Herrn Palm (Regelradet), Stockholm
<b>12. November 2009</b>	Herr Dr. Ludewig – 16. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Stockholm
<b>19. November 2009</b>	95. NKR-Sitzung, Berlin Gespräch mit Herrn Staatsminister v. Klaeden
<b>20. November 2009</b>	Herr Dr. Schoser - Vortrag beim Versicherungstag 2009, Münster
<b>27. November 2009</b>	Herr Kreibohm – Gespräch mit niederländischen Regierungsvertretern, Berlin
<b>2. Dezember 2009</b>	Frau Prof. Färber, Herr Catenhusen – Teilnahme an der Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, Berlin
<b>3. Dezember 2009</b>	96. NKR-Sitzung, Berlin
<b>9. Dezember 2009</b>	Herr Bachmaier – Gespräch mit Herrn Parlamentarischen Staatssekretär Dr. Stadler, BMJ, Berlin
<b>10. Dezember 2009</b>	Herr Dr. Ludewig – 16. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel
<b>17. Dezember 2009</b>	97. NKR-Sitzung, Berlin
<b>17. Dezember 2009</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Gespräch mit Herrn Minister Dr. Rösler, Berlin
<b>17. Dezember 2009</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Prof. Scheuerle, BMVBS, Berlin
<b>18. Dezember 2009</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Chef des Bundeskanzleramtes Pofalla, Berlin
<b>2010</b>	
<b>6. Januar 2010</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Hoofe, BMAS, Berlin
<b>14. Januar 2010</b>	98. NKR-Sitzung, Berlin
<b>21. Januar 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Dr. van Eijck (ACTAL), Herrn Gibbons (RPC) und Herrn Palm (Regelradet), London
<b>26. Januar 2010</b>	Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Botschafter Krop (NL), Berlin
<b>27. Januar 2010</b>	99. NKR-Sitzung, Berlin
<b>28. Januar 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – 17. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel
<b>2. Februar 2010</b>	Frau Prof. Färber – Gespräch mit Herrn Abteilungsleiter Dr. Peters, BMF, Berlin
<b>2./3. Februar 2010</b>	Herr Catenhusen, Herr Kreibohm, Frau Prof. Färber - Workshop mit Actal und niederländischen Regierungsvertretern zu Erfüllungskosten, Den Haag

<b>4. Februar 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit dem Ständigen Beirat des Bundesrates, Berlin
<b>11. Februar 2010</b>	100. NKR-Sitzung, Berlin
<b>17. Februar 2010</b>	Herr Kreibohm – Gespräch mit niederländischen Regierungsvertretern, Berlin
<b>19. Februar 2010</b>	101. NKR-Sitzung, Berlin  Gespräch mit Frau Dr. Neifer-Porsch BMAS, zur Reform der Jobcenter  Gespräch mit Herrn Welters, Vorsitzender der Geschäftsführung der Agentur für Arbeit Köln und Herrn Sozialdezernent Arno Goßmann sowie Herrn Wolfgang Werner, Stadt Wiesbaden
<b>3. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn MdEP Lehne, Brüssel
<b>4. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – ZDH Vollversammlung, München
<b>5. März 2010</b>	Herr Dr. Schoser, Herr Kreibohm, Herr Prof. Wittmann – Gespräch mit Herrn Dr. Tillmann, Verband Chemischer Industrie, Berlin
<b>5. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Staatsminister von Klaeden, Berlin
<b>5. März 2010</b>	102. NKR-Sitzung, Berlin
<b>5. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Frau Bundesministerin Dr. Schröder, BMFSFJ, Berlin
<b>8. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – Fachtagung Bürokratieabbau in Europa, Hessische Landesvertretung, Berlin
<b>10. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Dr. van Eijck (ACTAL), Herrn Gibbons (RPC) und Herrn Palm (Regelradet), Brüssel
<b>11. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – 18. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel
<b>18. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Parlamentarischen Staatssekretär Ferlemann, BMVBS, Berlin
<b>18. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Dr. Schoser – Teilnahme an der Abschlussveranstaltung des Projekts „Einfacher zum Studieren-BAFöG“, Berlin
<b>24. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der Sitzung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages, Berlin
<b>24. März 2010</b>	103. NKR-Sitzung, Berlin
<b>24. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Bachmaier – Gespräch mit Herrn Bundesminister de Maiziere, BMI, Berlin
<b>24. März 2010</b>	Herr Prof. Wittmann – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Becker, BMU, Berlin
<b>24. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Gespräch mit Frau Bundesministerin Aigner, BMELV, Berlin
<b>25. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig, Frau Prof. Färber - Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Beus, BMF, Berlin
<b>25. März 2010</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Teilnahme an der gemeinsamen Sitzung mit dem Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau, Berlin
<b>25. März 2010</b>	Herr Prof. Wittmann - Teilnahme am Führungskräfte-Forum „Public Private Partnership“, München
<b>13. April 2010</b>	Herr Dr. Schoser, Vortrag zu NKR vor Vollversammlung der IHK Offenbach

<b>15. April 2010</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Bachmaier – Gespräch mit Frau Bundesministerin Leutheusser-Schnarrenberger, Berlin
<b>15. April 2010</b>	104. NKR-Sitzung, Berlin Gespräch mit Herrn Recht und Herr Sasdrich, BMAS, und Herrn Pet-schulat, BMWi, zum Sachstand ELENA-Verfahren
<b>15. April 2010</b>	Herr Prof. Wittmann, Herr Kreibohm – Teilnahme am Workshop zum Erfüllungsaufwand der Bundesregierung zur Entwicklung der Methodik, Berlin
<b>16. April 2010</b>	Herr Catenhusen – Vortrag bei Workshop der Kassenärztlichen Bundesvereinigung, Berlin
<b>22. April 2010</b>	Herr Prof. Wittmann – Gespräch bei Herrn Abteilungsleiter Odenwald, BMVBS, Berlin
<b>22. April 2010</b>	Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Prof. Wittberg und Herrn Nijland, Berlin
<b>23. April 2010</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Prof. Wittmann – Gespräch mit Herrn Bundesminister Ramsauer, BMVBS, Berlin
<b>29. April 2010</b>	105. NKR-Sitzung, Berlin
<b>6. Mai 2010</b>	Frau Prof. Färber – Vortrag Bürokratieabbau und Steuerrecht bei der Jahrestagung der Leiter der rheinland-pfälzischen Finanzämter
<b>6. Mai 2010</b>	Herr Catenhusen, Herr Kreibohm, Herr Dr. Schoser, Herr Prof. Wittmann, Frau Prof. Färber, Herr Bachmaier - Gespräche mit Vertretern der Region Ostwestfalen-Lippe, Herford
<b>7. Mai 2010</b>	106. NKR-Sitzung, Herford
<b>19. Mai 2010</b>	107. NKR-Sitzung, Berlin
<b>19. Mai 2010</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Dr. Schoser, Herr Prof. Wittmann, Herr Dr. Bachmaier, Frau Prof. Färber, Herr Kreibohm – Teilnahme am internationalen Workshop zum Erfüllungsaufwand, Berlin
<b>19. Mai 2010</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Prof. Wittmann – Gespräch mit Herrn Bundesminister Dr. Röttgen, BMU, Berlin
<b>20. Mai 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn de Lange (ACTAL) und Herrn Gibbons (RPC), Brüssel
<b>20. Mai 2010</b>	Herr Dr. Ludewig – 19. Sitzung der Hocharangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastung auf EU-Ebene, Brüssel
<b>2. Juni 2010</b>	108. NKR-Sitzung, Berlin
<b>2. Juni 2010</b>	Frau Prof. Färber – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Beus, Berlin
<b>3. Juni 2010</b>	Herr Catenhusen, Herr Dr. Schoser – Treffen mit Hauptgeschäftsführern der Spitzenverbände der Wirtschaft und des Zentralen Kreditausschusses, Berlin
<b>7. Juni 2010</b>	Herr Catenhusen – Teilnahme an der Anhörung Ausschusses für Bildung und Forschung des Deutschen Bundestages zum 23. BAFÖG-Änderungsgesetz, Berlin
<b>7. Juni 2010</b>	Herr Catenhusen, Herr Kreibohm – Podiumsdiskussion beim Bertelmann Symposium „Die zweite Stufe bei Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung – Messung des Erfüllungsaufwands und Befristung von Gesetzen, Berlin
<b>15. Juni 2010</b>	Herr Catenhusen – Teilnahme am Expertenforum Normenkontrollrat auf Länderebene, Dresden
<b>16. Juni 2010</b>	109. NKR-Sitzung, Berlin

---

<b>16. Juni 2010</b>	Herr Catenhusen, Herr Kreibohm, Herr Dr. Schoser – Gespräch mit Vertretern der BDA, Berlin
<b>17. Juni 2010</b>	Herr Prof. Wittmann – Gespräch mit Herrn Staatsminister Schneider, bayerische Staatskanzlei, München
<b>24. Juni 2010</b>	Herr Kreibohm – Teilnahme an der Actal-Veranstaltung „Towards an effective approach in tackling regulatory pressure after 2010“, Den Haag
<b>30. Juni 2010</b>	110. NKR-Sitzung, Berlin
<b>1. Juli 2010</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Dr. Schoser, Frau Prof. Färber, Herr Bachmaier, Herr Prof. Wittmann - Treffen mit Staatsminister v. Kläden und Spitzenvertretern der Sozialversicherungsträger, Berlin
<b>1. Juli 2010</b>	Frau Prof. Färber – Vortrag vor der Konferenz der Zentralabteilungsleiterinnen und –leiter des Landes Rheinland-Pfalz, Berlin
<b>6. Juli 2010</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Dr. Schoser– Gespräch mit Herrn Bundesminister Brüderle, BMWi, Berlin
<b>7. Juli 2010</b>	Übergabe des 4. Jahresberichts an Frau 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](mailto:nkr@bk.bund.de)

**REDAKTION:**

Nationaler Normenkontrollrat

Berlin, Juli 2010

**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.