

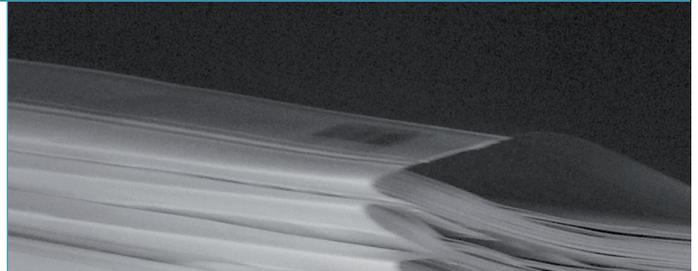


Nationaler
Normenkontrollrat

Fünf Jahre Bürokratieabbau

Jahresbericht 2011
des
Nationalen
Normenkontrollrates

Der Weg nach vorn



September 2011

Jahresbericht 2011
des
Nationalen Normenkontrollrates
gemäß § 6 Absatz 2 des
Gesetzes zur Einsetzung eines
Nationalen Normenkontrollrates

September 2011

Vorwort

Als der Nationale Normenkontrollrat vor fünf Jahren seine Arbeit aufnahm, gab es viele Skeptiker, und so recht glaubte wohl niemand daran, dass es gelingen könnte, der übermächtigen „Hydra“ Bürokratie Einhalt zu gebieten. Immerhin hatte es vorher schon viele mehr oder minder erfolgreiche Programme zum Bürokratieabbau gegeben. Ein echter Durchbruch wurde jedoch nicht erzielt. Nun endet die erste Amtszeit des Normenkontrollrates, und es stellt sich die Frage: War der Kampf dieses Mal erfolgreicher?

Die Antwort lautet: Zum ersten Mal ist es gelungen, die bürokratischen Belastungen der Wirtschaft nachzuweisen und zu senken. Vor fünf Jahren mussten deutsche Unternehmen jährlich ca. 50 Milliarden Euro für amtliche Statistiken, Antragsformulare, das Ablegen von Rechnungen etc. aufbringen. Heute sind es rund 10,5 Milliarden Euro weniger. Auch wenn damit das für das Jahresende gesetzte 25-Prozent-Ziel noch nicht vollständig erreicht werden konnte, sind deutliche Fortschritte erkennbar – ein Erfolg, der sich sehen lassen kann.

Darüber hinaus – und das ist das wichtigere Ergebnis – ist bei vielen Verantwortlichen in Politik und Verwaltung wieder ein stärkeres Bewusstsein dafür entstanden, dass Bürokratie für viele Unternehmen bittere Alltagsrealität und nicht nur eine harmlose Nebensächlichlichkeit darstellt. Mit dem Standardkosten-Modell konnten diese Belastungen erstmals gemessen und quantifiziert werden. Dadurch wurde transparent, dass allein durch überflüssige Informationspflichten erheblicher volkswirtschaftlicher Schaden entsteht, dass Kapital in Milliardenhöhe verloren geht – Kapital, um erforderliche Investitionen zu tätigen; Kapital, um die Nachwirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu überwinden; Kapital, um in den Vollzugsbehörden effizienter arbeiten zu können.

Wenn wir unser Land zukunftsfähig machen wollen, dürfen wir dieses Kapital nicht brach liegen lassen. Überflüssige Bürokratie muss auch in den nächsten Jahren weiter konsequent abgebaut werden. Dabei ist die beste Methode, sie gar nicht erst entstehen zu lassen. Insoweit war es ein Meilenstein, als die Bundesregierung den Bürokratieabbau zu einem eigenständigen Politikziel erklärt hat, denn überflüssige Bürokratie bremst die wirtschaftliche Entwicklung. Diese Bremsen müssen dringend gelöst werden, um Wachstum und Aufschwung voranzubringen – eine klare Handlungsmaxime für die Regierungsarbeit, die maßgeblich auch zum Erfolg der Arbeit des Nationalen Normenkontrollrates beigetragen hat.

In der griechischen Mythologie endete der Kampf mit dem neunköpfigen schlangenähnlichen Ungeheuer damit, dass Herakles der Hydra das neunte unsterbliche Haupt abschlug und es unter einem schweren Fels am Wegesrand begrub. Ähnlich konsequent wie in der Sage soll überflüssige Bürokratie entschlossen bekämpft werden. Fünf Jahre Bürokratieabbau liegen hinter uns, jetzt erhält der Prozess mit der Änderung des Normenkontrollratsgesetzes eine neue Dynamik. Das Ziel besteht in der ganzheitlichen Reduzierung von Kosten und bürokratischen

Belastungen. Künftig werden die Bundesministerien bei neuen Gesetzentwürfen umfassend alle Folgekosten ausweisen und diese dem Nationalen Normenkontrollrat zur Stellungnahme vorlegen. Alle Kosten kommen auf den Prüfstand, die der Gesetzgeber Unternehmen, Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung auferlegt. Damit können bürokratische Belastungen erstmals so realitätsnah bekämpft werden, wie sie von den Adressaten der Gesetze empfunden werden. Der Schwerpunkt liegt auf der verbesserten Qualität der Rechtsetzung und damit auf der Weiterentwicklung des Ex-ante Verfahrens, also auf der Vermeidung von Belastungen, bevor sie überhaupt entstehen.

Bundesregierung sowie Bundestag und Bundesrat haben für die kommenden Jahre neue Weichen beim Bürokratieabbau gestellt und einen Weg eingeschlagen, der bislang in Europa einzigartig ist. Der Nationale Normenkontrollrat wird alles tun, um das in ihn gesetzte Vertrauen zu bestätigen und die mit der Erweiterung seines Mandates verbundenen Chancen zu nutzen. Allerdings ist er dabei auf engagierte Mitstreiter angewiesen. Neben Bundesregierung und Bundestag sind alle Verantwortlichen der Länder und Selbstverwaltungskörperschaften, der Verbände und sonstigen Interessengruppen aufgerufen, sich aktiv für die Reduzierung von Kosten- und Bürokratiebelastungen auf das notwendige Minimum einzusetzen. Herakles konnte die Hydra schließlich auch nur mit Hilfe seines Neffen besiegen.

Berlin, 20. September 2011



Dr. Johannes Ludewig



Wolf-Michael Catenhusen



Hermann Bachmaier



Prof. Dr. Gisela Färber



Rainer Funke



Henning Kreibohm



Sebastian Lechner



Dr. Franz Schoser



Prof. Dr. Andrea Verstejl



Prof. Dr. Johann Wittmann

Inhalt

I	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	11
II	Fünf Jahre Bürokratieabbau	19
1.	Gesetzlicher Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates	19
2.	Neue Bürokratie verhindern – das Ex-ante Verfahren	22
2.1	Beteiligung des Nationalen Normenkontrollrates im Ex-ante Verfahren für die Wirtschaft	23
2.2	Gesetzgebungsverfahren mit besonderem Bezug zum Bürokratieabbau	26
2.3	Beratung des Deutschen Bundestages	28
2.4	Zusammenarbeit mit dem Bundesrat	29
2.5	Durch BMF-Schreiben verursachte Bürokratiekosten	30
2.6	Erfahrungen mit dem Ex-ante-Verfahren	32
3.	Bestand effektiv reduzieren	34
3.1	Bestandsmessung	34
3.2	Abbauprogramm der Bundesregierung	35
3.3	Bürgerinnen und Bürger	41
3.4	Länder und Kommunen als Partner	44
3.5	Bürokratieabbau bei Sozialversicherungsträgern, Trägern der Grundsicherung und Kammern	50
3.6	Rolle der Verbände	55
3.7	Bedeutung des Statistischen Bundesamtes	58
4.	Internationales/EU	61
4.1	Bürokratieabbau auf EU-Ebene	61
4.2	Austausch mit SKM-Anwenderstaaten	68
4.3	Zusammenarbeit mit anderen unabhängigen Räten	69
4.4	OECD	69
III	Der Weg nach vorn – Erweitertes Mandat des Nationalen Normenkontrollrates	71
1.	Erfüllungsaufwand	72
2.	Weitere Prüfrechte des Nationalen Normenkontrollrates	74
2.1	Alternativen	74
2.2	Befristung und Evaluierung	74
2.3	Umsetzung von EU-Recht	75
2.4	Messung von EU-Verordnungen	76
3.	Vollzugsaufwand der Verwaltung	76
4.	Empfehlungen zum weiteren Abbau von Bürokratie	77
5.	Ausblick	79

IV	Anlagen	81
1.	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates	81
2.	Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates	88
3.	Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrates	89
4.	Liste der Veranstaltungen und Termine	91
5.	Bürokratieabbau konkret -Beispiele für erfolgreiche Maßnahmen zum Bürokratieabbau	95
5.1	Bilanzen, Buchführung und Register	95
5.2	Statistik	95
5.3	Steuerrecht	96
5.4	Sozialversicherungsrecht	98
5.5	Vergaberecht	99
5.6	Einzelne Branchen im Blick	99

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Beteiligte am Bürokratieabbauprozess	20
Abb. 2:	Nationaler Normenkontrollrat und Ex-ante-Verfahren im Gesetzgebungsprozess	23
Abb. 3:	Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft im Ex-ante Verfahren seit dem 1.Dezember 2006	24
Abb. 4:	TOP 10 der Regelungsvorhaben mit den größten Netto-Entlastungen der Wirtschaft	24
Abb. 5:	TOP 10 der Regelungsvorhaben mit den größten Netto-Belastungen der Wirtschaft	25

I Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Die Bundesregierung konnte mit der Umsetzung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ die bürokratische Belastung der Wirtschaft erheblich verringern. Darüber hinaus hat das Programm zur Verbesserung der Gesetzgebungskultur beigetragen. Rückblickend auf die letzten fünf Jahre lassen sich eine Reihe von Faktoren ausmachen, die zur deutlichen Reduzierung der Bürokratiekosten im Rahmen des Abbauprogramms der Bundesregierung beigetragen haben. Allerdings besteht weiterhin erheblicher Handlungsbedarf. So ist zum Beispiel das 25-Prozent-Abbauziel noch immer nicht vollständig erreicht.

1. Umfassender Gesamtansatz

Schon in der Vergangenheit hat es verschiedene Initiativen gegeben, die einen Abbau von bürokratischen Belastungen zum Ziel hatten. Diese Initiativen hatten häufig keinen nachhaltigen Erfolg, weil sie über keine Methodik zur Quantifizierung bürokratischer Belastungen verfügten und zudem als punktuelle Maßnahmen angelegt waren.

Im Gegensatz dazu beinhaltet das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ ein durchgängiges Konzept, das für alle Rechtsbereiche gleichermaßen gilt. Dieses bezieht sich auf den Abbau von Bürokratiekosten. Nach dem NKR-Gesetz sind das Kosten, die natürlichen oder juristischen Personen durch gesetzliche Informationspflichten entstehen.

Bürokratieabbau ist damit zu einem eigenständigen Politikziel geworden, das breite Zustimmung erfährt. Der Stellenwert, der der Vermeidung überflüssiger Bürokratie inzwischen zukommt, wird nicht zuletzt durch die Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) deutlich – ein konsequenter und mutiger Schritt, denn nur wenige europäische Regierungen sind bisher bereit, sich beim Bürokratieabbau von einem unabhängigen Gremium kritisch begleiten zu lassen. Auch die EU-Kommission hat sich zu diesem Ansatz bisher nicht entschließen können.

Darüber hinaus hat der NKR die Erfahrung gemacht, dass ein entsprechendes Bewusstsein für die Bedeutung des Themas geschaffen werden muss. Dieser Bewusstseinswandel wird aber nur mittel- bis langfristig zu erreichen sein. Deshalb ist es richtig, das Programm zum Bürokratieabbau – ungeachtet des 25-Prozent-Ziels – als Daueraufgabe anzulegen und weder zeitlich noch inhaltlich zu begrenzen. Insbesondere der von Legislaturperioden unabhängige Ansatz des NKR-Gesetzes und des Regierungsprogramms dürfte maßgeblich zur deutlichen Redu-

zierung der Bürokratiekosten beigetragen haben. Mit der Änderung des NKR-Gesetzes vom 16. März 2011 ist der politische Wille zum Abbau unnötiger Bürokratie ein weiteres Mal bekräftigt worden.

Festzustellen ist allerdings auch, dass die Anstrengungen im Verlauf der letzten Jahre an Momentum verloren haben – wobei zu berücksichtigen ist, dass weitere Fortschritte – nach ersten Erfolgen – naturgemäß schwieriger zu erreichen sind. Hinzu kommt, dass mehr als bisher darauf geachtet werden muss, wie Maßnahmen zum Bürokratieabbau von den Betroffenen wahrgenommen werden. Dabei spielt die Kommunikation der beim Bürokratieabbau erreichten Fortschritte eine wichtige Rolle.

Im Ganzen gesehen hat Bürokratieabbau durchaus Gemeinsamkeiten mit einem Marathonlauf: Das Rennen muss entschlossen angegangen, Lauf- und Arbeitsrhythmus müssen gefunden und stabilisiert werden, Ausdauer, Beharrlichkeit und Konsequenz entscheiden am Ende über den Erfolg.

2. Verbindliche Methodik

Bei der Ermittlung der Bürokratiekosten ist nach dem NKR-Gesetz das Standardkosten-Modell verbindlich anzuwenden. Diese einheitliche Vorgehensweise stellt sicher, dass die Ergebnisse vergleichbar sind und auf objektiver Grundlage ermittelt werden. Die Anwendung einer einheitlichen Methodik auf der Basis eines von Bundesregierung, Statistischem Bundesamt (StBA) und NKR gemeinsam entwickelten Leitfadens hat sich bewährt. Daher war es folgerichtig, diesen Ansatz auch bei der Ausweitung des Programms auf den Erfüllungsaufwand anzuwenden. Mit dem inzwischen vorliegenden Leitfaden zur Berechnung des Erfüllungsaufwandes ist Deutschland auch im internationalen Vergleich zum Vorreiter geworden. Diese Methodik gilt es nun konsequent anzuwenden und im Lichte praktischer Erfahrungen fortzuentwickeln.

3. Klare Ziele

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Bürokratiekosten der Wirtschaft im Jahr 2006 um 25 Prozent (netto) zu reduzieren. Weiterhin hat sie sich zum Ziel gesetzt, den Erfüllungsaufwand in ausgewählten Bereichen um 25 Prozent zu verringern.

Verbindliche Abbauziele sind ein zentraler Punkt des Regierungsprogramms. Auch wenn das 25-Prozent-Ziel (noch) nicht vollständig erreicht werden konnte, übertrifft die Entlastung der Wirtschaft um 10,5 Milliarden Euro alle vorangegangenen Bemühungen bei weitem. Der Rat fordert die Bundesregierung auf, die noch ausstehenden Maßnahmen zur Erreichung des Abbauziels umgehend auf den Weg zu bringen.

Nach Umsetzung des Abbauziels bis Ende 2011 stellt sich die Frage, in welcher Weise die Verringerung von Bürokratie und Erfüllungsaufwand weiter vorangetrieben werden kann.

Die Bundesregierung will – entsprechend der Koalitionsvereinbarung – „über den Zeitraum 2011 hinaus [...] ein weiteres anspruchsvolles Reduktionsziel auch für den [...] Erfüllungsaufwand festlegen“. Der Rat fordert die Bundesregierung auf, bis zum Frühjahr 2012 ein entsprechendes Konzept vorzulegen – gegebenenfalls einschließlich neuer quantitativer Zielsetzungen sowie unter Berücksichtigung der Aussagen in der Koalitionsvereinbarung. Nach Stellungnahme des Rates könnten abschließende politische Festlegungen noch vor der Sommerpause 2012 erfolgen.

Unabhängig davon ist im Hinblick auf die Bürokratiekosten der geltende Nettoziel-Beschluss weiterhin zu beachten. Der Rat geht davon aus, dass die Bundesregierung alles tun wird, damit das derzeitige Belastungsniveau insgesamt nicht überschritten, sondern weiter verringert wird.

4. Einbeziehung der Betroffenen

Die enge Einbindung der Betroffenen bei der Bestandsmessung, der Identifizierung von Abbaumaßnahmen sowie im Ex-ante-Verfahren hat wesentlich zur Akzeptanz des Regierungshandelns beigetragen. Die Qualität von Gesetzgebung kann maßgeblich davon abhängen, dass die Regelungsentwürfe umfassend aus mehreren Blickwinkeln betrachtet werden. Dabei spielen Verbände eine wichtige Rolle. Sie stehen an der Schnittstelle zwischen Bundesregierung und Betroffenen und haben den Prozess in den vergangenen fünf Jahren in vielfältiger Weise unterstützt.

5. Unterstützung durch das Statistische Bundesamt

Im Unterschied zu anderen Ländern hat sich Deutschland 2006 dafür entschieden, die Bürokratiekosten des bestehenden Rechts durch das StBA ermitteln zu lassen. Die anfänglichen Bedenken, eine Messung durch eine staatliche Stelle könne die Objektivität der Ergebnisse beeinflussen, haben sich nicht bestätigt. Vielmehr hat sich die Beauftragung des StBA in besonderer Weise bewährt. Neutralität und Fachkompetenz des StBA haben maßgeblich zur Akzeptanz und damit zum Erfolg des Bürokratieabbau-Programms beigetragen. Das in den letzten Jahren aufgebaute Know-how steht dauerhaft zur Verfügung und kann bei der Ex-ante-Abschätzung neuer Regelungsvorhaben sowie bei der Weiterentwicklung der Methodik genutzt werden. Die Bundesregierung wird auf dieses Fachwissen auch künftig bei der Vorbereitung neuer Regelungsvorhaben zurückgreifen können.

6. Nationaler Normenkontrollrat als unabhängiges Beratungsorgan

Der NKR ist ein unabhängiges Beratungsorgan der Bundesregierung. Er ist weder dem Bundeskanzleramt noch einem Ressort unterstellt und lediglich seinem gesetzlichen Auftrag verpflichtet. Bei neuen Regelungsvorhaben wird der NKR in die Ressortabstimmung wie ein Bundesministerium einbezogen. Er kann damit schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens die Ermittlung oder Darstellung der Bürokratiekosten kritisch hinterfragen und auf Defizite hinweisen. Dabei ist die jeweilige politische Zielsetzung der Bundesregierung nicht Gegenstand der Prüfung. So entscheidet allein die Politik darüber, ob beispielsweise die Wehrpflicht ausgesetzt, die Luftqualität durch Umweltzonen erhöht oder die Rahmenbedingungen für die Pflege von Familienangehörigen verbessert werden soll. Aufgabe des NKR ist es, die Auswirkungen auf die Bürokratiekosten zu prüfen und kritisch zu hinterfragen, ob das jeweilige politische Ziel auch mit einem geringeren bürokratischen Aufwand erreicht werden kann.

Durch die Stellungnahmen des Rates konnten im Zusammenspiel mit den Ressorts Impulse zur Verbesserung der Qualität von Regelungsvorhaben gegeben werden. Die Notwendigkeit einer unabhängigen Prüfinstanz wird auch durch die Untersuchungen der OECD und des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) betont.¹

Eine solche unabhängige Prüfung ist jedoch nur dann sinnvoll möglich, wenn die notwendigen Beteiligungsfristen eingehalten werden. Dies ist für die Arbeit des NKR, aber auch für Länder und Verbände von großer Bedeutung. Insbesondere bei politisch bedeutsamen Regelungsvorhaben war das in der Vergangenheit häufig nicht der Fall.

7. Bürgerinnen und Bürger stärker entlasten

Die Bundesregierung hat sich auch die Entlastung der Bürgerinnen und Bürger auf die Fahnen geschrieben. Bislang lag der Schwerpunkt des Programms vor allem auf der Entlastung der Wirtschaft.

Der NKR empfiehlt der Bundesregierung, verstärkt die Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern ins Blickfeld zu rücken. Diese sehen sich in vielfältiger Weise mit unnötiger Bürokratie, zum Beispiel durch komplexe Antragsverfahren, konfrontiert. Mit Blick darauf hat der NKR die „Einfacher zu...“-Projekte initiiert (siehe Nr. 8). Er wird diesen Ansatz künftig in Bezug auf wichtige „Lebenslagen“ weiterverfolgen. Diese gilt es in ganzheitlicher Weise bürgerfreundlich zu gestalten (zum Beispiel unter verstärkter Nutzung und Verbreitung von Online-Verfahren). Die

¹ Quelle OECD: http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en_2649_34141_44291613_1_1_1_1,00.html
Quelle BWV: <http://bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/ergebnisse-des-bwv-1/bwv-bande/BWV%20Gutachten%20Masn.%2014.12.10.%20WEB.pdf>.

Bundesregierung hat diesbezüglich ebenfalls erste Projekte auf den Weg gebracht. Diese beziehen sich auf Antragsverfahren für Pflegebedürftige oder chronisch kranke Menschen sowie für Familien und Alleinerziehende.

8. Mit „Einfacher zu ...“-Projekten zu einer spürbaren Entlastung der Betroffenen und einer vollzugsorientierten Gesetzgebung

Mit den „Einfacher zu ...“-Projekten ist es vorbildhaft gelungen, gemeinsam mit Bund, Ländern und Kommunen Vereinfachungsmöglichkeiten zu identifizieren und entsprechende Maßnahmen auf den Weg zu bringen. Dabei waren alle Verantwortungsträger aufgefordert, Beiträge zu leisten, um den Alltag der Bürgerinnen und Bürger sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden vor Ort einfacher zu gestalten. Mit den Projekten wurde eine echte „win-win“-Situation für alle Beteiligten geschaffen.

Der NKR empfiehlt der Bundesregierung, verstärkt ebenenübergreifende Projekte zum Vollzug von Bundesrecht mit Ländern und Kommunen durchzuführen. Dabei bieten sich vor allem solche Rechtsgebiete an, von denen eine Vielzahl von Bürgern beziehungsweise Unternehmen betroffen sind und die eine relevante Belastung verursachen. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse ermöglichen allen am Prozess Beteiligten (Bund, Länder, Kommunen), gemeinsam für möglichst bürokratiearme Verfahren Sorge zu tragen. Der Rat geht davon aus, dass der Bundesgesetzgeber die Untersuchungsergebnisse noch konsequenter nutzen wird als bisher. Mit einer tatsächlich vollzugsorientierten Gesetzgebung können unnötige bürokratische Belastungen für die Betroffenen und für die Behörden vor Ort von vornherein vermieden werden.

Die Erfahrungen aus den Projekten belegen darüber hinaus, dass auch bei den Ländern Handlungsbedarf besteht. So ist zum Beispiel bei der Einführung eines Online-Verfahrens zur Beantragung von BAföG ein koordiniertes Vorgehen auf Länderebene notwendig. Der NKR erwartet deshalb auch von den Ländern, dass diese ihrer Verantwortung nachkommen und überall dort, wo es ihnen möglich ist, überflüssige Bürokratie abbauen.

In diesem Zusammenhang erwartet der NKR, dass die Bundesregierung ihre Ankündigung, ein jährliches Arbeitsprogramm zu erstellen und bis 2013 erste Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG durchzuführen, zügig umsetzt. Hier sieht der NKR noch erheblichen Handlungsbedarf. Erfahrungen aus den „Einfacher zu ...“-Projekten können dabei hilfreich sein.

9. eGovernment

Viele Entlastungsmaßnahmen basieren auf der Einführung elektronischer Melde- und Antragsverfahren. Hier sieht der Rat Verbesserungsbedarf in zweierlei Hinsicht:

Zum einen geht mit der Umstellung auf elektronische Verfahren häufig keine Überprüfung und Vereinfachung des zugrunde liegenden materiellen Rechts einher. Eine solche wäre aber in vielen Fällen geboten, um die vorhandenen Abbaupotentiale vollständig auszuschöpfen. Deshalb sollte zum Beispiel die bereits in der Koalitionsvereinbarung festgelegte Absicht, Verpflichtungen des Handels-, Steuer-, Arbeits- und Sozialrechts rechtsbereichsübergreifend zu harmonisieren (zum Beispiel durch Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs), zügig umgesetzt werden. Gerade mit Blick auf die damit verbundenen Schwierigkeiten und Herausforderungen fordert der Rat die Bundesregierung auf, hierzu möglichst bald ein Gesamtkonzept zu erarbeiten.

Zum anderen sieht der Rat Handlungsbedarf bei der ressortübergreifenden Koordinierung größerer eGovernment-Projekte. So waren beispielsweise die Umsetzung des ELENA-Verfahrens, das auf Basis der qualifizierten elektronischen Signatur entwickelt wurde, und die Einführung des neuen elektronischen Personalausweises, der standardmäßig ohne Signatur ausgeliefert wird, in keiner Weise aufeinander abgestimmt. Dies war einer der wesentlichen Gründe, die letztlich zum Scheitern des ELENA-Verfahrens geführt haben. Daher fordert der NKR die Bundesregierung auf, aus dieser Erfahrung Konsequenzen zu ziehen und künftig für die notwendige ressortübergreifende Koordinierung Sorge zu tragen.

Darüber hinaus erschwert das Erfordernis einer qualifizierten elektronischen Signatur den Bürokratieabbau in der Praxis erheblich. Die Bundesregierung sollte daher die rechtlichen Grundlagen daraufhin überprüfen, wo auf eine qualifizierte Signatur verzichtet werden kann. Die Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung zeigt, welches Vereinfachungspotential hier gegeben ist.

10. Spürbarkeit

Das Programm der Bundesregierung wird von den Betroffenen bisher vielfach nicht ausreichend wahrgenommen. Dies liegt auch daran, dass die Betroffenen entlastende Veränderungen weniger bemerken und geringer bewerten als belastende Maßnahmen.

Zudem ist eine Reihe von Entlastungsmaßnahmen noch nicht in Kraft getreten. Auch die Umsetzung durch die jeweilige Vollzugsbehörde spielt eine wichtige Rolle. Die Bundesregierung sollte sich deswegen in den jeweiligen Bund/Länder-Gremien mit großem Nachdruck für einen bürokratiearmen Vollzug einsetzen.

Weiterhin ist eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit bei Entlastungsmaßnahmen erforderlich, um die Akzeptanz von Umstellungskosten zu verbessern und erzielte Erfolge präsent zu halten. Dabei spielt auch eine verstärkte Einbeziehung der Medien eine wichtige Rolle. Gleichzei-

tig ist darauf zu achten, den Umstellungsaufwand gering zu halten und häufige unterjährige sowie rückwirkende Rechtsänderungen zu vermeiden.

11. Erweiterung des Programms auf den Erfüllungsaufwand

Der Ansatz, sich beim Abbau unnötiger Bürokratie zunächst ausschließlich auf die Informationspflichten zu konzentrieren, hat sich als richtig herausgestellt. In den letzten fünf Jahren musste – insbesondere im Ex-ante-Verfahren – zunächst alle Energie darauf verwendet werden, diesen auch für die Ressorts völlig neuen Ansatz zu etablieren. Inzwischen sind die Anlaufschwierigkeiten überwunden, die notwendigen Strukturen aufgebaut, Prozesse und Abläufe eingespielt und methodische Fragen weitgehend geklärt. Von daher liegt es nahe, jetzt mit der Öffnung hin zum Erfüllungsaufwand den Abbauprozess zu einer umfassenderen Kostenbetrachtung weiter zu entwickeln. Die Belastungen müssen ganzheitlich in den Blick genommen werden, so wie sie von den jeweils Betroffenen (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie vollziehende Verwaltung) empfunden werden.

Die Einbeziehung des Erfüllungsaufwandes ist ein richtiger Schritt – allerdings auch kein Selbstläufer. Die Ermittlung der Erfüllungskosten ist schwieriger als die der Kosten aus Informationspflichten. Während Informationspflichten eher standardmäßig ablaufende Prozesse in den Unternehmen auslösen, besteht bei der Befolgung materiell rechtlicher Vorschriften oft eine Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten. Daher muss beim Erfüllungsaufwand von Fall zu Fall geprüft werden, welche konkreten Handlungsschritte in einem Unternehmen unternommen werden, um die gesetzliche Pflicht zu erfüllen. Zudem kann nicht immer trennscharf abgegrenzt werden, welche Prozesse in einem Unternehmen auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen, also „sowieso“ ablaufen.

Aufgrund der oft sehr engen Zeitabläufe bei neuen Regelungsvorhaben besteht zudem die Gefahr, dass eine sachgerechte Darstellung des Erfüllungsaufwandes zeitlich nicht immer möglich ist. Der Rat geht davon aus, dass die Bundesregierung trotz dieser Schwierigkeiten alle Anstrengungen unternimmt, um die erforderliche Kostentransparenz herzustellen. Transparenz über die Kosten kann zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen, führt aber nicht automatisch zur Reduzierung von Belastungen. Hierzu ist aktives Handeln gefordert. Schon bei der Konzeption eines neuen Regelungsvorhabens müssen die damit verbundenen Folgekosten für die Betroffenen mitbedacht und kostengünstigere Lösungen gesucht werden. Insbesondere bei der Umsetzung von EU-Regelungen muss es für die Bundesministerien darum gehen, eine 1:1 Umsetzung zu gewährleisten.

Der NKR empfiehlt der Bundesregierung, weitere Projekte zur Reduzierung des Erfüllungsaufwandes in ausgewählten Bereichen auf den Weg zu bringen. Die Auswahl der Projekte sollte in enger Abstimmung mit den jeweils Betroffenen und im Dialog mit dem NKR erfolgen.

12. Befristung und Evaluierung

Bei der Erarbeitung von Gesetzen sind die bürokratischen Auswirkungen im Vollzug einer Regelung nicht immer in Gänze vorhersehbar. Daher muss in geeigneten Fällen nach einer angemessenen Zeit geprüft werden, ob die beabsichtigten Wirkungen oder auch unbeabsichtigte Nebenwirkungen eingetreten sind.

So beabsichtigt beispielsweise das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, für die UV-Schutz-Verordnung fünf Jahre nach Inkrafttreten im Rahmen eines Forschungsvorhabens eine Evaluation durchzuführen. Ziel ist es, zu untersuchen, ob die in der Verordnung geregelten Anforderungen zu Beratungsangeboten von Solarienbetreibern zu einer besseren Aufklärung und damit zu einem besseren Schutz der Nutzerinnen und Nutzer vor künstlicher ultravioletter Strahlung geführt haben.

Nur so wird sichergestellt, dass in derartigen Fällen Fehlentwicklungen zeitnah korrigiert werden können. Bislang werden die Instrumente der Evaluierung und der Befristung jedoch nur selten genutzt. Der Rat ist der Ansicht, dass eine Evaluierungs- und Befristungsmethodik entwickelt werden sollte, die eine systematische Nachprüfung ermöglicht.

13. Europäische und internationale Zusammenarbeit

Die Bundesregierung hat sich in den letzten fünf Jahren auch auf europäischer und internationaler Ebene nachdrücklich für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung eingesetzt. In Brüssel hat sie sich für eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung sowie für die Einrichtung eines unabhängigen Prüfungsgremiums – ähnlich dem NKR – stark gemacht. Zudem hat sie bei ausgewählten europäischen Rechtsakten schon frühzeitig im europäischen Rechtsetzungsprozess auf unbürokratische Regelungen hingewirkt (zum Beispiel bei der Bilanzierungspflicht für Kleinstunternehmer), selbst wenn diese Vorschläge nicht immer durchsetzbar waren.

Aufgrund der erheblichen Bedeutung europäischer und internationaler Vorgaben empfiehlt der NKR der Bundesregierung, sich hier weiterhin mit Nachdruck für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung einzusetzen. Sie sollte insbesondere gegenüber der Kommission darauf bestehen, dass eine flächendeckende Folgenabschätzung aller (nicht nur ausgewählter) neuen Legislativvorschläge durchgeführt wird. Diese sollten durch ein unabhängiges Gremium geprüft werden. Die Bundesregierung sollte sich zudem dafür einsetzen, dass die Kommission ihr Programm zum Bürokratieabbau auf den Erfüllungsaufwand ausweitet.

II Fünf Jahre Bürokratieabbau

1. Gesetzlicher Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates

Grundlage für die Arbeit des NKR ist das so genannte NKR-Gesetz vom 14. August 2006.² Er ist ein beim Bundeskanzleramt eingerichtetes unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium. Seine Aufgabe ist es, die Bundesregierung sowohl beim Abbau bestehender als auch beim Vermeiden neuer Bürokratiekosten zu unterstützen. Die politischen Ziele eines Gesetzes unterliegen nicht dem Prüfungsrecht des NKR.

Mitglieder des NKR

Auf Vorschlag der Bundeskanzlerin und im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedern der Bundesregierung hat der Bundespräsident für eine Amtszeit von fünf Jahren im September 2006 acht Mitglieder in den NKR berufen. Mit der Novelle des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates im März 2011 wurde die Mitgliederzahl auf zehn erhöht:

- » Dr. Johannes Ludewig (Vorsitzender),
- » Wolf-Michael Catenhusen (stv. Vorsitzender),
- » Hermann Bachmaier,
- » Dr. Hans D. Barbier (bis 31.12.2009),
- » Prof. Dr. Gisela Färber,
- » Rainer Funke (seit 24.03.2010),
- » Henning Kreibohm,
- » Sebastian Lechner (seit 7.04.2011),
- » Dr. Franz Schooser (seit 11.01.2007),
- » Prof. Dennis J. Snower ph.D. (bis 16.11. 2006),
- » Prof. Dr. Andrea Versteyl (seit 7.04.2011),
- » Prof. Dr. Johann Wittmann.

Der NKR ist ein wichtiger Akteur in dem von der Bundesregierung am 25. April 2006 beschlossenen Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Mit Kabinettsbeschluss vom 28. Februar 2007 wurde dieses Programm weiter konkretisiert. Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die Bürokratiekosten bis zum Jahr 2011 um 25 Prozent zu reduzieren.

² Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates.

Der NKR steht in regelmäßigem Kontakt mit allen am Abbauprozess Beteiligten. Dazu zählt insbesondere der Staatsminister bei der Bundeskanzlerin, Eckart von Klaeden, dem die Koordination des Prozesses innerhalb der Bundesregierung obliegt. Er leitet den Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau der Bundesregierung, in dem Staatssekretäre aller Bundesministerien vertreten sind. Unterstützt wird der Staatsminister durch die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt. Auf Einladung des NKR nimmt die Geschäftsstelle regelmäßig an den Sitzungen des Rates teil.

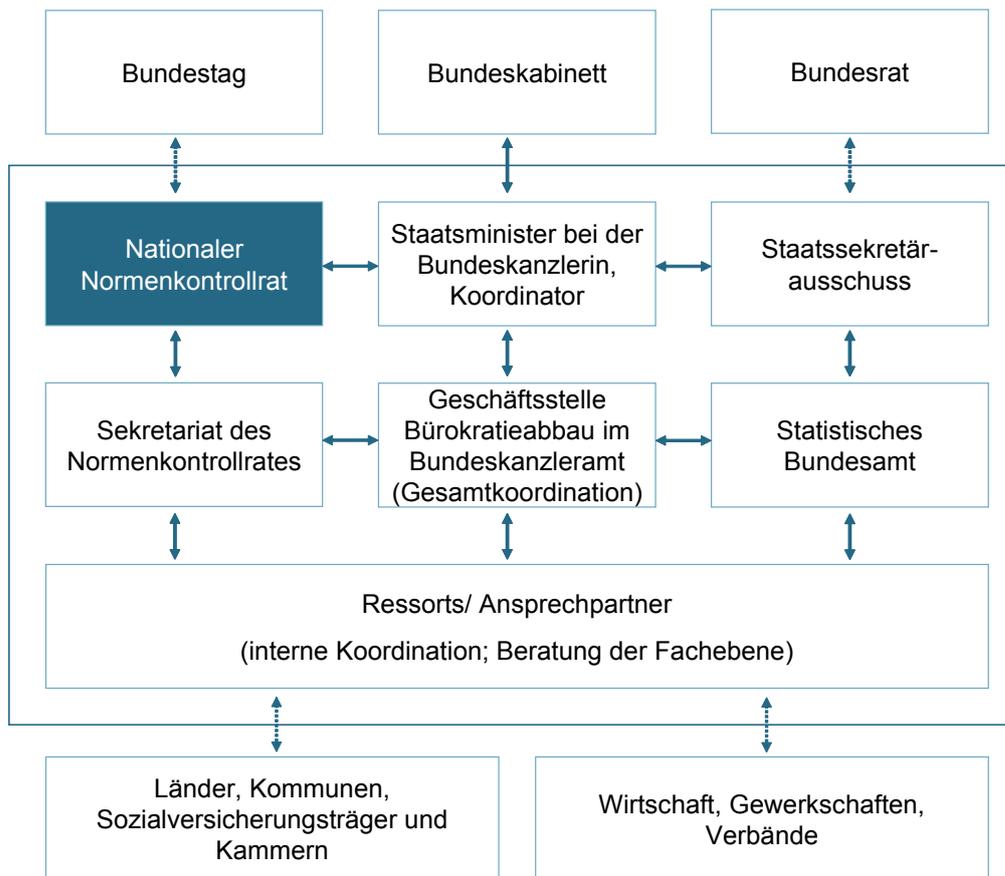


Abb. 1: Beteiligte am Bürokratieabbauprozess

Darüber hinaus steht der NKR in Kontakt mit den jeweiligen Ansprechpartnern der Bundesministerien, die die ressortinterne Koordination und die Beratung auf Fachebene übernommen haben.

Ein wichtiger Gesprächspartner des NKR ist ferner das StBA, das unter anderem die stichtagsbezogene Messung der bestehenden bürokratischen Belastungen – die so genannte Bestandsmessung – durchgeführt hat (siehe hierzu Kapitel II.3.7, Seite 58).

Das NKR-Gesetz von 2006 schreibt die Anwendung des Standardkosten-Modells vor. Das Standardkosten-Modell ist eine Methode, mit der Bürokratiekosten, die durch die Erfüllung von Informationspflichten entstehen, standardisiert dargestellt werden.

Nach dem NKR-Gesetz sind Informationspflichten

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

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

Dabei wird der Aufwand, der bei der Erfüllung einer Informationspflicht typischerweise entsteht, auf die Anzahl der Betroffenen in einem Jahr hochgerechnet. Anhand dieser Methode können Bürokratiekosten, die durch Informationspflichten entstehen, transparent gemacht und im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung nachvollziehbar dargestellt werden.

Das Standardkosten-Modell im Überblick

Das SKM wurde Anfang der 1990er Jahre in den Niederlanden entwickelt.

Praktische Anwendbarkeit

Das SKM ist einfach zu handhaben. Es ermöglicht die flächendeckende Messung der mit dem Gesetzesbestand verbundenen Informationskosten für die gesamte Volkswirtschaft. Zudem kann es auch regelmäßig bei der Schätzung der Informationskosten bei neuen Gesetzentwürfen eingesetzt werden.

Belastbare Ergebnisse

Mit Hilfe des SKM lassen sich sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht belastbare Ergebnisse ermitteln. Sie geben einen detaillierten Einblick in die einzelnen Arbeitsschritte und liefern so Anhaltspunkte für Reduzierungspotenziale. Nicht zuletzt lassen sich mit der monetären Bewertung gesetzlicher Informationspflichten erstmals quantitative Abbauziele formulieren, und die Entwicklung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft kann sachgerecht bewertet werden.

Beispiel: Was kostet eine Bescheinigung?

Zur Berechnung der Bürokratiekosten wird dabei zunächst gefragt, was ein Arbeitgeber tun muss, um eine Bescheinigung ausstellen zu können (siehe Abbildung unten). Anschließend wird bestimmt, welcher Zeitaufwand mit dem Sammeln personenbezogener Daten und dem Ausfüllen des vorgeschriebenen Formulars verbunden ist. Multipliziert mit den Arbeitskosten des Sachbearbeiters im Unternehmen werden schließlich die durchschnittlichen Kosten zur Bearbeitung einer einzelnen Informationspflicht berechnet.

Anschließend wird die Anzahl der jährlich in Deutschland auszufertigenden Bescheinigungen ermittelt. Einzelkosten mal Menge ergibt so die jährlichen Bürokratiekosten, die in Deutschland durch diese Informationspflicht entstehen.

Standardaktivitäten	Zeitaufwand in Minuten	X	Lohnsatz in €/Stunde	X	Fallzahl	=	Bürokratiekosten in €
Formular ausfüllen	3,0		28,50		6.500.000		9.262.500
Berechnungen durchführen	5,0		28,50		6.500.000		15.437.500
Überprüfen der Einträge	4,0		28,50		6.500.000		12.350.000
Kopieren, Archivieren	2,5		28,50		6.500.000		7.718.750
Gesamt	14,50		28,50		6.500.000		44.768.750

Mit der Novelle des NKR-Gesetzes im März 2011 wurden die Prüfkompetenzen des Rates deutlich erweitert. Die aus einer Regelung resultierenden Kosten sollen ganzheitlich, das heißt neben den Bürokratiekosten aus Informationspflichten auch der gesamte Erfüllungsaufwand, erfasst werden. Damit werden auch Kosten erfasst, die durch Befolgung inhaltlicher Pflichten (zum Beispiel das Tragen von Schutzkleidung, Pausenzeiten, Anforderungen an Bildschirmarbeitsplätze) entstehen. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass derartige Pflichten von Unternehmen mitunter als besonders belastend und kostenintensiv wahrgenommen werden (siehe dazu auch Kapitel III.1, Seite 72).

2. Neue Bürokratie verhindern – das Ex-ante Verfahren

Eine entscheidende Voraussetzung für spürbaren und nachhaltigen Bürokratieabbau ist die Vermeidung neuer unnötiger Bürokratiekosten. Die Bundesregierung hat am 1. Dezember 2006 damit begonnen, Bürokratiekosten neuer Regelungsvorhaben in Vorblatt und Begründung des jeweiligen Regelungsentwurfs auszuweisen und dem NKR zur Stellungnahme vorzulegen (so genanntes Ex-ante Verfahren).

Ziel dieses Verfahrens ist es, die Qualität der Gesetzentwürfe zu verbessern, indem die Kostenfolgen transparent ausgewiesen werden. Dadurch können die Entscheidungsträger besser beurteilen, ob Belastungen in einem angemessenen Verhältnis zu den politisch gesetzten Zielen stehen. Aber auch für die Bearbeiter des Regelungsentwurfs selbst hat die Kostenabschätzung Vorteile, da sie die Auswirkungen der beabsichtigten Regelungen und denkbarer Alternativen besser beurteilen können. Unnötige Kosten können somit bereits bei der Konzeption vermieden werden.

Der NKR als Methodenwächter im Ex-ante-Verfahren

Nach seinem gesetzlichen Auftrag hat der NKR die methodengerechte Anwendung des SKM sicherzustellen. Abweichungen von der Methodik bedürfen nach dem NKR-Gesetz der Zustimmung sowohl der Mehrheit der Mitglieder des NKR wie auch der Bundesregierung.

Da im Jahr 2006 mit der flächendeckenden Ex-ante-Schätzung der Bürokratiekosten alle Beteiligten Neuland betreten, hat der NKR gleich zu Beginn des Verfahrens gemeinsam mit der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt und dem StBA in enger Abstimmung mit den Ressorts einen Leitfaden zur Ex-ante-Schätzung entwickelt. Dieser Leitfaden orientiert sich an den methodischen Standards des SKM. Er gibt ein allgemeingültiges und praxisnahes Verfahren für die Schätzung der Bürokratiekosten der Wirtschaft und Bürger vor und ist bis heute eine wichtige Arbeitshilfe für die am Prozess Beteiligten.

Er ist daher auch Grundlage für den neuen Leitfaden zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes, dessen Erstellung aufgrund der Novellierung des NKR-Gesetzes im Frühjahr 2011 erforderlich wurde und der den bisherigen SKM-Leitfaden ersetzt.

2.1 Beteiligung des Nationalen Normenkontrollrates im Ex-ante Verfahren für die Wirtschaft

Seit dem 1. Dezember 2006 hat der NKR rund 1.700 Regelungsvorhaben abschließend geprüft. 20 Prozent der geprüften Entwürfe haben nennenswerte Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Wirtschaft.

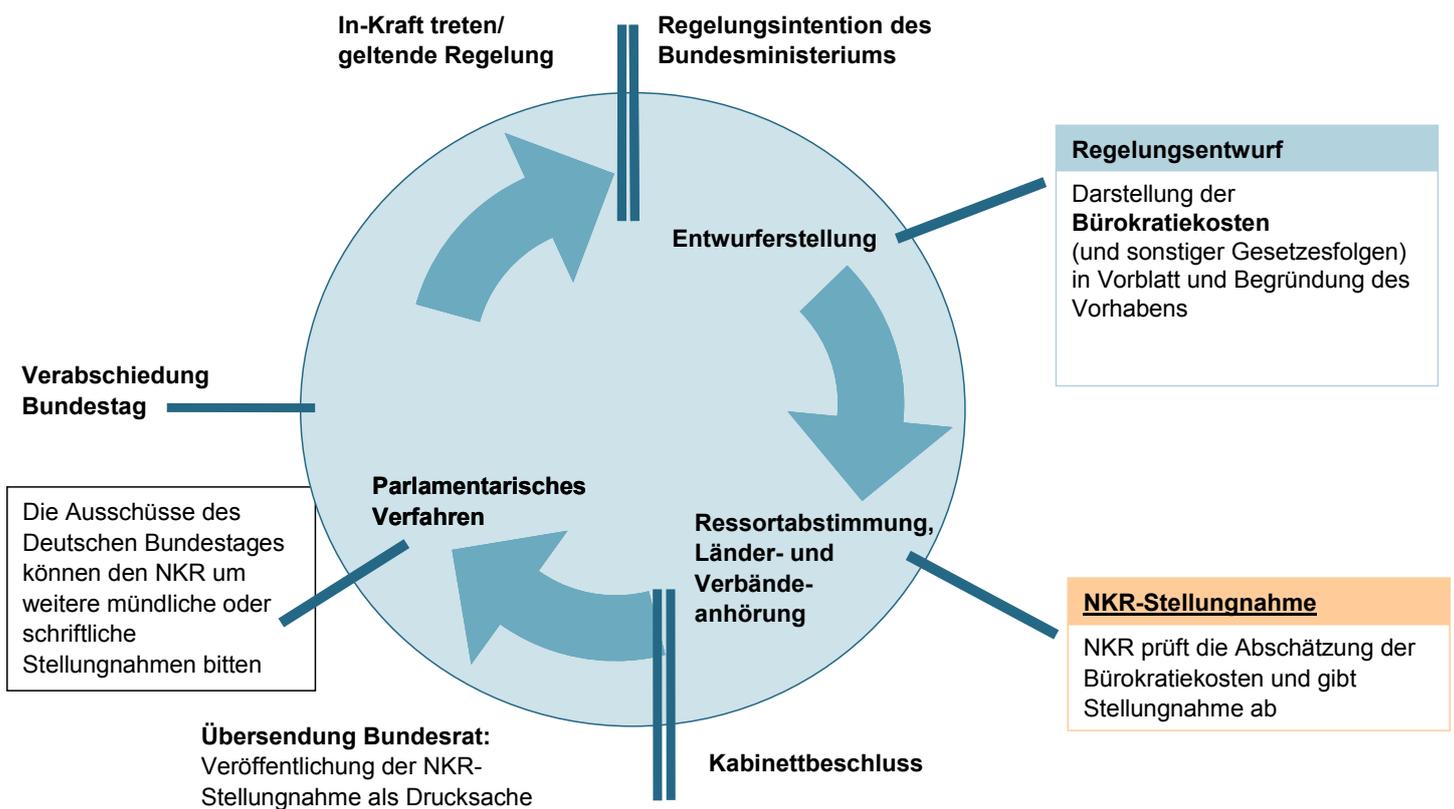
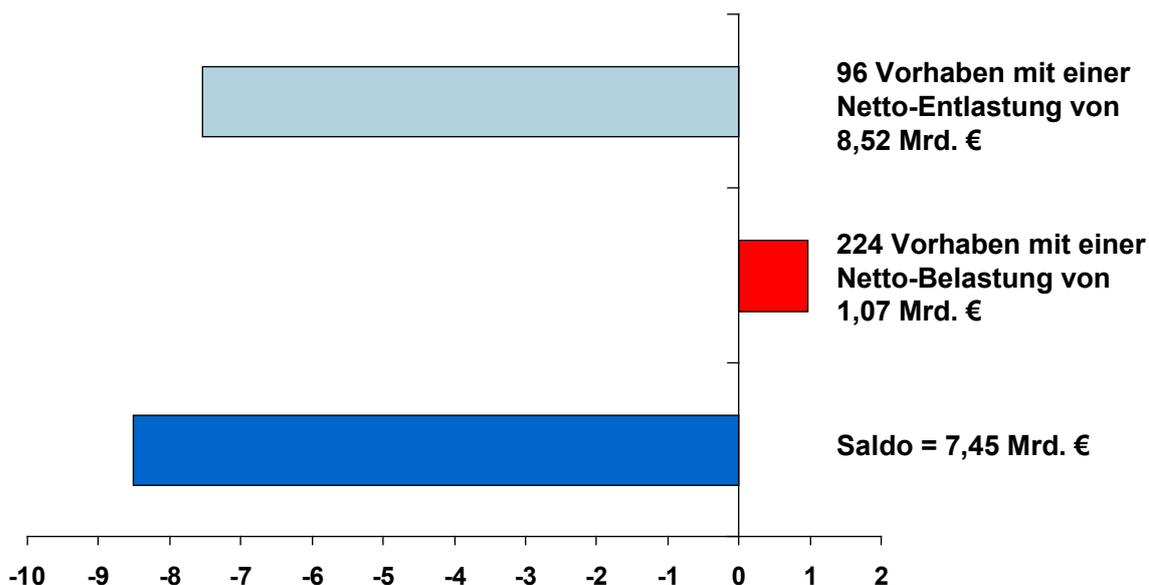


Abb. 2: Nationaler Normenkontrollrat und Ex-ante-Verfahren im Gesetzgebungsprozess

Insgesamt hat sich die Zahl der Informationspflichten für die Wirtschaft um 1.500 erhöht. Dieser Anstieg führte jedoch nicht zu einer Zunahme an Bürokratiekosten. Im Gegenteil: Durch die Reduzierung der mit zahlreichen Informationspflichten verbundenen Belastungen konnte die Gesamtbelastung der Unternehmen durch Informationspflichten im Saldo seit dem 1. Dezember 2006 um rund 7,45 Milliarden Euro verringert werden.

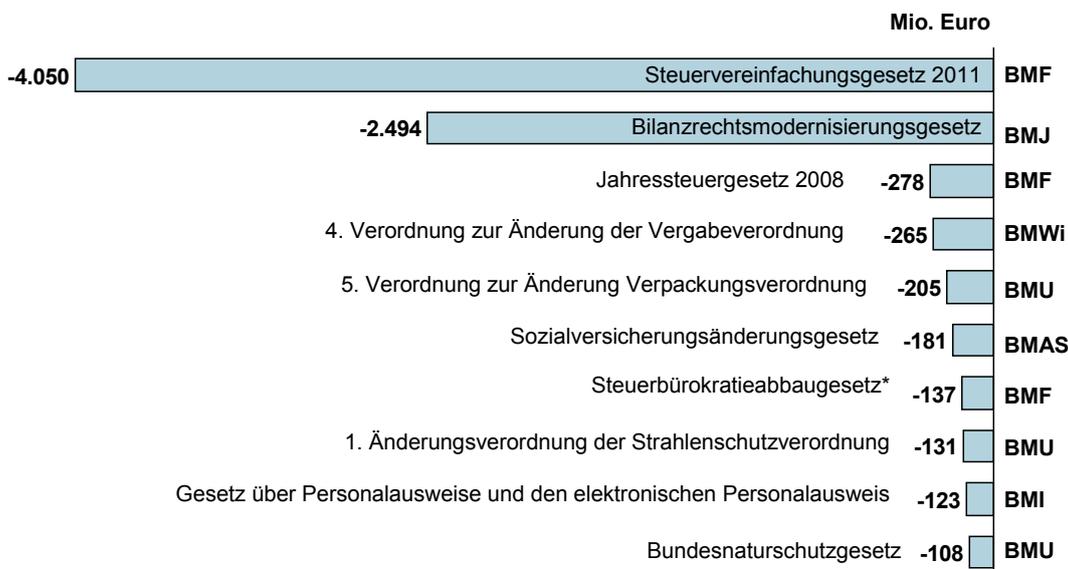


Stand 15. September 2011, Quelle: Ex-ante-Datenbank des NKR

Das ausgewiesene Saldo von 7,45 Milliarden Euro unterscheidet sich von dem im Kapitel II.2.1.1, Seite 36 ausgewiesenen Abbauvolumen der Bundesregierung (10,5 Milliarden Euro), da der NKR in seiner Datenbank nur die Maßnahmen erfasst, die dem NKR seit dem 1. Dezember 2006 zur Prüfung vorgelegt wurden. Demgegenüber fließen in die Abbau-bilanz der Bundesregierung Maßnahmen ein, die seit Beginn der 16. Legislaturperiode, das heißt seit November 2005 im Kabinett behandelt worden sind.

Abb. 3: Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft im Ex-ante Verfahren seit dem 1. Dezember 2006

Die Entlastung der Wirtschaft ist im Wesentlichen auf 212 Vorhaben zurückzuführen. Nachfolgend sind die zehn größten Netto-Entlastungsmaßnahmen dargestellt:

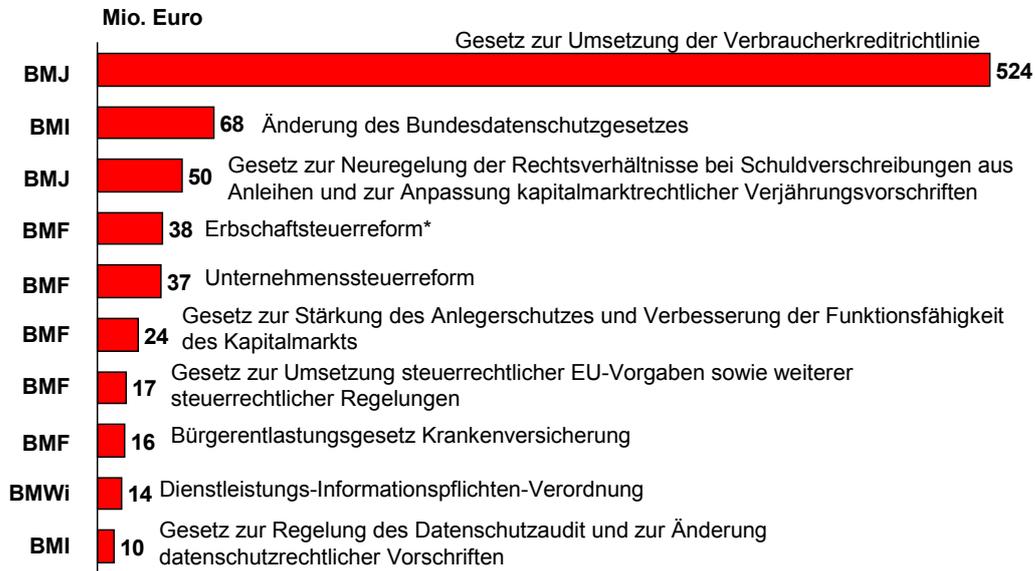


Quelle: Ex-ante-Datenbank des NKR

* Die Umsetzung der Regelung zur E-Bilanz kann zu neuen Bürokratiekosten führen.

Abb. 4: TOP 10 der Regelungsvorhaben mit den größten Netto-Entlastungen der Wirtschaft

Demgegenüber stehen 90 Regelungsvorhaben, die im Saldo zu einer Belastung führen. Die 10 belastendsten Regelungsvorhaben sind nachfolgend aufgelistet:



Quelle: Ex-ante-Datenbank des NKR

* Die Bürokratiekosten des verabschiedeten Gesetzes zur Erbschaftsteuerreform wurden auf Bitte des BT-Ausschusses für Wirtschaft und Technologie vom NKR gemeinsam mit dem StBA geschätzt.

Abb. 5: TOP 10 der Regelungsvorhaben mit den größten Netto-Belastungen der Wirtschaft

2.2 Gesetzgebungsverfahren mit besonderem Bezug zum Bürokratieabbau

In den vergangenen fünf Jahren hat sich die Qualität von Gesetzentwürfen im Hinblick auf die Darstellung von Bürokratiekosten deutlich verbessert. Dies ist im Wesentlichen auf das Ex-ante-Verfahren zurückzuführen. Auch wenn der NKR seine Stellungnahmen nach dem NKR-Gesetz³ gegenüber den federführenden Bundesministerien nicht öffentlich abgibt, gibt es einige Beispiele, anhand derer sein Handeln deutlich wird.

Das Ex-ante-Verfahren am Beispiel der Unternehmensteuerreform

20. Februar 2007	Referentenentwurf mit geschätzten Bürokratiekosten: <ul style="list-style-type: none"> » Absenkung der vollen Abschreibungsmöglichkeit für geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) von 410 auf 60 Euro » Jährliche Nettobelastung insgesamt 47 Millionen Euro* (darunter 190 Millionen Euro Bürokratiekosten durch GWG-Regelung)
1. März 2007	Erste Stellungnahme des NKR: Missverhältnis bei GWG-Regelung zwischen einmaligem Zinseffekt (vorgezogene Steuereinnahmen von ca. 900 Millionen Euro für ca. 5 Jahre) und dauerhaften Kosten für die Wirtschaft (190 Millionen Euro pro Jahr)
9. März 2007	Überarbeitung des Referentenentwurfs: Anhebung der GWG-Grenze auf 100 Euro, Poolabschreibung für GWG zwischen 100 und 1.000 Euro, zusätzliche Bürokratiekosten dieser Regelung: 180 Millionen Euro pro Jahr
12. März 2007	Zweite Stellungnahme des NKR: Aufrechterhaltung der Bedenken
14. März 2007	Kabinettsbeschluss: Nettobelastung der Unternehmensteuerreform von insgesamt 72 Millionen Euro, darunter GWG-Regelung: 180 Millionen Euro Bürokratiekosten
27. März 2007 April/Mai 2007	Fraktionsentwurf der Koalition identisch mit Kabinettsbeschluss Parlamentarisches Verfahren: <ul style="list-style-type: none"> » NKR im Finanzausschuss am 10. Mai 2007 » Erneute Anhebung der GWG-Grenze auf 150 Euro » Vereinfachung durch Einführung einer so genannten Poolabschreibung (150 Euro bis 1.000 Euro) sowohl in der Steuer- als auch in der Handelsbilanz
27. Mai 2007	Bundestag beschließt Unternehmensteuerreform: Nettoentlastung insgesamt: 168 Millionen Euro (darunter Entlastung GWG-Regelung: 65 Millionen Euro)

*die hier aufgeführten Bürokratiekosten beruhen auf Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen.

3 Siehe § 6 Abs. 1 NKR-Gesetz

Beispiel**Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung (BMF)**

Etwa ein Fünftel der gesamten Bürokratiekosten der Wirtschaft entfallen auf das Ausstellen und Aufbewahren von Rechnungen. Bislang stellt das Umsatzsteuerrecht hohe technische Anforderungen an Unternehmen, die ihre Rechnungen elektronisch versenden. So werden diese Rechnungen von der Finanzverwaltung nur dann akzeptiert, wenn sie mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind oder im Rahmen eines aufwändigen elektronischen Datenaustauschverfahrens versendet werden. Dies macht elektronische Verfahren für Unternehmen teuer und in vielen Fällen unattraktiv.

Der NKR hat sich deshalb beim BMF nachhaltig für eine spürbare Vereinfachung eingesetzt. Durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 werden nunmehr die hohen technischen Hürden beseitigt. Dadurch wird ein deutlicher Impuls in den Unternehmen gesetzt, insgesamt auf elektronische Prozesse umzustellen. Die Wirtschaft wird um rund 4 Milliarden Euro pro Jahr entlastet.

In seiner Stellungnahme zum Steuervereinfachungsgesetz 2011 hat der NKR zudem positiv hervorgehoben, dass sich das BMF auch in Europa für eine Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung eingesetzt und damit die europarechtlichen Vorgaben maßgeblich mitgestaltet hat.

Beispiel**Neuordnung der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (BMG)**

Das BMG hat die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung neu strukturiert. Hierbei soll die Begrenzung der Zusatzbeiträge aufgehoben und gleichzeitig ein angemessener Sozialausgleich gewährleistet werden. Der Schwerpunkt der Bürokratiekosten liegt in der Durchführung des Sozialausgleichs. Ziel der Bundesregierung ist es, den Sozialausgleich ohne Antrag des Anspruchsberechtigten und damit bürokratiarm für Bürgerinnen und Bürger durchzuführen.

Der NKR hat darauf hingewiesen, dass dieses Ziel zu zusätzlichen bürokratischen Belastungen insbesondere bei Arbeitgebern und Rentenversicherungsträgern führen wird, da diese den Sozialausgleich berechnen und durchführen müssen. Zusätzliche Meldepflichten kommen insbesondere auf Arbeitgeber von Beschäftigten mit mehreren Einkommen zu. Diese Folgen waren zunächst in dem Gesetzentwurf nicht ausreichend transparent dargestellt.

Auch wenn innerhalb der von der Bundesregierung getroffenen Grundentscheidung, dass die Unternehmen und Rentenversicherungsträger den Sozialausgleich durchführen sollen, keine kostengünstigeren Alternativen in Frage kamen, konnte der NKR im Dialog mit dem Ressort gleichwohl Vorschläge zur Erhöhung der Kostentransparenz machen. Mit der verbesserten Darstellung der Gesetzesfolgen beziehungsweise durch die Stellungnahme des NKR bestand eine bessere Grundlage für eine sachgerechte Diskussion im parlamentarischen Verfahren.

Beispiel**Sozialversicherungsrechtliche Betriebsprüfung (BMAS)**

Die Betriebsprüfungen für die gesetzliche Unfallversicherung sind auf die Deutsche Rentenversicherung Bund übertragen worden. Um der Rentenversicherung die Prüfung zu ermöglichen, müssen die Arbeitgeber nun die relevanten Daten unmittelbar der Rentenversicherung melden. Ursprünglich sollten die Arbeitgeber die entsprechenden Daten weiterhin auch an die Unfallversicherung übermitteln. Der NKR sah für diese Doppelmeldung keine Notwendigkeit. Er hat empfohlen, die Lohnsummenmeldung an die Unfallversicherung abzuschaffen und dadurch die Unternehmen um ca. 56 Millionen Euro pro Jahr zu entlasten. Die Abschaffung der Doppelmeldung wurde nach einer Übergangsfrist in das Gesetz aufgenommen.

Beispiel**Gesetz zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf (BMFSFJ)**

Die Unternehmen übermitteln für ihre Beschäftigten so genannte Beitragsnachweise an die Krankenkassen. Der NKR hat am 21. März 2011 zur Familienpflegezeit Stellung genommen. Nachdem er zunächst Unzulänglichkeiten bei der Darstellung der Bürokratiekosten bemängelt hatte, hat das Ressort die Abschätzung der Bürokratiekosten in Zusammenarbeit mit dem StBA nachgeholt. Zudem hat das Ressort den Bürokratieaufwand reduziert, indem es auf ein aufwändiges Zertifizierungsverfahren für Versicherungsverträge verzichtet hat.

Kritisch hatte sich der NKR auch hinsichtlich der fehlenden Prüfung von Alternativen geäußert. Diesen Punkt hat die Bundesregierung ebenfalls aufgegriffen und die Erwägung von drei Alternativen in einer Gegenäußerung zur NKR-Stellungnahme dargestellt. Damit sind die Gesetzesfolgen im Hinblick auf den Bürokratieaufwand hinreichend transparent, um eine sachgerechte Diskussion im parlamentarischen Verfahren zu ermöglichen.

Beispiel**Wehrrechtsänderungsgesetz 2011 (BMVg)**

Bei dem in diesem Jahr verabschiedeten Wehrrechtsänderungsgesetz 2011 konnte der NKR eine Vereinfachung für die ehemaligen Grundwehrdienstleistenden erreichen.

Durch das Gesetz soll die Bundeswehr neu ausgerichtet und die gesetzliche Verpflichtung zur Ableistung des Grundwehrdienstes nach dem Wehrpflichtgesetz außerhalb des Spannungs- und Verteidigungsfalls ausgesetzt werden.

Durch die zunächst im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des § 59 Soldatengesetz sollten die ehemaligen Wehrpflichtigen auch weiterhin (nunmehr jedoch auf Grundlage des § 77 Soldatengesetz) der Wehr-/ Dienstleistungsüberwachung unterliegen. Der NKR hatte daher das Ressort darum gebeten, die Notwendigkeit dieses aufwendigen Verfahrens mit allen darin enthaltenen Informationspflichten im Hinblick auf die beabsichtigte Aussetzung der Wehrpflicht nochmals zu überprüfen.

Letztendlich wurden die Änderungswünsche des NKR vom Deutschen Bundestag übernommen und so eine Aufhebung der ursprünglich für diesen Personenkreis vorgesehenen Wehr-/ Dienstleistungsüberwachung erreicht. Hierdurch entfallen nunmehr eine Vielzahl von Informationspflichten für die ehemaligen Grundwehrdienstleistenden.

2.3 Beratung des Deutschen Bundestages

Das NKR-Gesetz sieht in § 6 Absatz 3 vor, dass der NKR den Ausschüssen des Deutschen Bundestages zur Beratung zur Verfügung steht. In den vergangenen fünf Jahren haben verschiedene Ausschüsse, insbesondere der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, der Finanzausschuss und der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Der NKR erläuterte den Ausschüssen zum Beispiel seine Stellungnahmen zur Unternehmensteuerreform, Erbschaftsteuerreform, zum Wachstumsbeschleunigungsgesetz sowie zur BAföG-Novelle.

NKR im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

Im Mai 2011 nahm der NKR an einer Sitzung des Finanzausschusses teil, in der der Entwurf des Steuervereinfachungsgesetzes 2011 diskutiert wurde. Der NKR nahm insbesondere Stellung zu der Frage, welche Auswirkungen die Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung, die Erhöhung des Arbeitnehmerpauschbetrages und die Einführung einer gleichzeitigen Abgabe der Einkommensteuererklärungen für zwei Jahre auf die Bürokratiekosten haben.

- » Der NKR hat die Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung ausdrücklich begrüßt, da der Regelungsentwurf ein erhebliches Einsparpotential enthält (siehe Kapitel II.2.2, Seite 27).
- » Die unterjährige Anpassung des Arbeitnehmerpauschbetrages, wie sie im Steuervereinfachungsgesetz vorgesehen ist, führt zu einem vermeidbaren Ansteigen der Bürokratiekosten der Wirtschaft. Der Gesetzgeber sollte unterjährige Änderungen im Steuerrecht grundsätzlich vermeiden.
- » Schließlich nahm der NKR Stellung zur gleichzeitigen Abgabe von Einkommensteuererklärungen für zwei Jahre. Die Bundesregierung geht davon aus, dass diese Möglichkeit von verhältnismäßig wenigen Bürgerinnen und Bürgern angenommen wird. Der NKR wies ebenfalls darauf hin, dass diese Regelung in der Praxis keine große Bedeutung haben werde, insbesondere bei den Steuerpflichtigen, die mit einer Steuererstattung rechnen dürfen. Die vorgesehene Regelung verursacht daneben sowohl auf Seiten der Steuerpflichtigen als auch auf Seiten der Finanzverwaltung zusätzliche Bürokratiekosten, da der Steuerpflichtige zunächst einen Antrag stellen muss, um von der neuen Möglichkeit Gebrauch machen zu können.

2.4 Zusammenarbeit mit dem Bundesrat

Die Arbeit des NKR ist auch für den Bundesrat von Bedeutung. So fand in den letzten fünf Jahren ein regelmäßiger Austausch des NKR mit dem ständigen Beirat des Bundesrates statt. Zudem kann der Bundesrat die Stellungnahmen des NKR zu neuen Gesetzentwürfen für die eigene Tätigkeit nutzen. In einigen Fällen hat der Bundesrat die Empfehlungen des NKR aufgegriffen und für eigene Stellungnahmen verwendet.

Beispiel UV-Schutz-Verordnung* (BMU)

Der NKR hatte bei der UV-Schutz-Verordnung angeregt, zum Beispiel für Gelegenheitsnutzer von Solarien in Schwimmbädern, Fitnessstudios und Hotels Ausnahmen zuzulassen, um den Bürokratieaufwand zu reduzieren. Diese Empfehlung hat das Ressort umgesetzt, aber die Erleichterungen zugleich an zusätzliche Bedingungen geknüpft, was wiederum die Kritik des NKR hervorrief. Der Bundesrat hat am 18. März 2011 der UV-Schutz-Verordnung mit Änderungsmaßnahmen zugestimmt und sich dabei unter anderem die vom NKR vorgetragene Kritik zu eigen gemacht. Die Bundesregierung hat die Änderungen des Bundesrates übernommen.

* Verordnung zum Schutz vor schädlichen Wirkungen künstlicher ultravioletter Strahlung.

Das neue NKR-Gesetz sieht in § 6 Absatz 3 vor, dass der NKR auch den federführenden und mitberatenden Ausschüssen des Bundesrates zur Beratung zur Verfügung steht. In Zukunft wird sich daher die Zusammenarbeit des NKR mit dem Bundesrat verstärken.

2.5 Durch BMF-Schreiben verursachte Bürokratiekosten

Trotz der allgemeinen Akzeptanz des Ex-ante Verfahrens werden noch nicht alle rechtlichen Regelungen, die Auswirkungen auf Bürokratiekosten haben, einbezogen. Das BMF weist Bürokratiekosten von BMF-Schreiben nicht aus, obwohl diese deutliche bürokratische Belastungen für Steuerpflichtige hervorrufen können.

BMF-Schreiben sind Verwaltungsvorschriften, die Steuergesetze und die durch sie begründete Informationspflichten auslegen. Sie richten sich an die Finanzbehörden der Länder und sollen einen einheitlichen Steuervollzug sicherstellen. Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger sind allerdings gleichwohl über die Steuerverwaltung faktisch an die Inhalte gebunden, wenn die Schreiben Sachverhalte regeln, die sich auf steuerliche Informationspflichten beziehen.

Der NKR 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 auch die BMF-Schreiben.

Das BMF beteiligt den NKR bei der Erstellung von BMF-Schreiben bislang nicht. Es weist darauf hin, dass die Bürokratiekosten durch die den BMF-Schreiben zugrunde liegenden Gesetze verursacht werden und dass BMF-Schreiben keine zusätzlichen Belastungen hervorrufen können. Im Übrigen würden die Bürokratiekosten bei der Bestandsmessung zwei Jahre nach Inkrafttreten neuer steuerrechtlicher Regelungen gemessen. Das BMF hat zur Klärung der unterschiedlichen Auffassungen drei bestehende BMF-Schreiben auf Bürokratiekosten hin untersucht und mit dem NKR diskutiert. Dabei konnte jedoch bislang noch keine Übereinkunft über die Einschätzung der Sachverhalte für das Ex-ante-Verfahren wie für ein für alle Beteiligten wenig arbeitsaufwendiges künftiges Verfahren gefunden werden. Insbesondere ist den Argumenten des BMF entgegenzuhalten, dass Änderungen bei Informationspflichten von schon länger geltendem Steuerrecht bei einer routinemäßigen Bestandsmessung nach zwei Jahren gar nicht erfasst und – schwerwiegender noch – Optionen der Belastungsminimierungen durch Bürokratiekosten im Zweifel nicht hinreichend bei der Koordinierung in den hier tätigen Bundesländer-Gremien berücksichtigt würden. Die Gesetzesfolgenabschätzung ist deshalb im Bereich des Steuerrechts nicht so vollständig wirksam wie in anderen Rechtsbereichen.

Unabhängig von diesem Sach- und Streitstand schreibt sich die Bundesregierung in der Abbaubilanz rund 421 Millionen Euro für die Aufhebung von 2.500 BMF-Schreiben als Entlastung der Wirtschaft gut. Das BMF dokumentiert durch diese Gutschrift selbst, dass BMF-Schreiben Einfluss auf Bürokratiekosten haben, und bestätigt somit die Position des NKR. Der Rat wird daher auf dieser Basis seine Gespräche mit dem BMF fortsetzen.

BMF-Schreiben zur „E-Bilanz“

Der Entwurf des BMF-Schreibens zur E-Bilanz ist ein anschaulicher Beleg dafür, dass BMF-Schreiben maßgeblich Einfluss auf Bürokratiekosten von Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung haben können. Die E-Bilanz ist ein amtlich vorgeschriebener Datensatz, der die Inhalte einer Bilanz nach dem Handelsgesetzbuch und entsprechende für das Steuerrecht erforderliche Überleitungsrechnungen enthält. Sie beruht auf dem Steuerbürokratieabbaugesetz aus dem Jahr 2008. Dieses sieht nach dem Motto „Elektronik statt Papier“ vor, dass Unternehmen ihre Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen künftig mittels Datenfernübertragung an die Finanzämter übermitteln. Die Begründung des Gesetzesentwurfs ging davon aus, dass hierdurch – nach einem einmaligen Umstellungsaufwand – die jährlichen Bürokratiekosten der Unternehmen um rund 15 Millionen Euro verringert werden.

Die elektronisch übermittelten Daten will die Finanzverwaltung durch ein noch zu entwickelndes Risikomanagementsystem prüfen. So sollen Erkenntnisse über mögliche Prüfungsschwerpunkte gewonnen werden.

Das Ressort hat im August 2010 einen Entwurf des BMF-Schreibens veröffentlicht, mit dem das allgemeine Datenschema der E-Bilanz als amtlich vorgeschriebener Datensatz festgelegt werden soll. In diesem Datenschema sind bestimmte Positionen mit besonderen Kennzeichnungen versehen. Hierzu zählt insbesondere die Bezeichnung als „Muss-Feld“. Die derart bezeichneten Felder stellen den Mindestumfang des amtlich vorgeschriebenen Datensatzes dar. Der Entwurf des Schreibens enthält zahlreiche Muss-Felder, deren Befüllen Auswirkungen auf den Buchungsaufwand in den Unternehmen haben würde. Im Juni 2011 hat das BMF den Entwurf auf Basis eines Pilotversuchs aktualisiert. Dabei wurden verschiedene Auffangpositionen eingefügt.

Der NKR bittet das Ressort, die Pflichten der E-Bilanz auf das erforderliche Mindestmaß zu beschränken und dies auch technisch zu garantieren. In jedem Fall sollte das Ressort zur besseren Akzeptanz und zur Konsistenz des Verfahrens ein Gesamtkonzept vorlegen, das den Mehrwert der E-Bilanz für alle Unternehmen aufzeigt. Es ist zwar sehr zu begrüßen, dass das Ressort bereits das Institut der „zeitnahen Betriebsprüfung“ eingeführt und ein Projekt zur Harmonisierung und Verkürzung von Aufbewahrungsfristen initiiert hat. Noch nicht ausreichend kommuniziert hat das Ressort jedoch, in welchem Zusammenhang diese Maßnahmen mit der E-Bilanz stehen.

2.6 Erfahrungen mit dem Ex-ante-Verfahren

Die Qualität der von der Bundesregierung ausgearbeiteten Gesetzentwürfe hat sich seit Beginn des Ex-ante-Verfahrens deutlich verbessert. Es besteht größere Transparenz über die Gesetzesfolgen, wodurch die Entscheidungsträger besser beurteilen können, ob Belastungen in einem angemessenen Verhältnis zu den gesetzten politischen Zielen stehen.

Hierzu hat auch die institutionelle Verankerung des NKR als unabhängiges Beratungsorgan beigetragen. Der Rat ist inzwischen fester Bestandteil im Prozess der Gesetzgebung. Er wird bei jedem neuen Regelungsvorhaben in die Ressortabstimmung wie ein Bundesministerium einbezogen. Dadurch kann er schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens auf Defizite bei der Ermittlung oder Darstellung der Bürokratiekosten hinweisen. Ziel führend ist auch der so genannte „depolitierte Ansatz“, das heißt, das jeweilige politische Ziel der Regelung ist nicht Gegenstand der Prüfung des NKR. Dieser Ansatz ist maßgebliche Voraussetzung für die Akzeptanz seiner Stellungnahmen. Im Zusammenwirken mit den Ressorts konnten so wichtige Impulse zur Verbesserung der Qualität von Regelungsvorhaben gegeben werden.

Aus den geprüften Regelungsvorhaben lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

Viele Entlastungsmaßnahmen basieren auf der Einführung elektronischer Melde- und Antragsverfahren. Häufig geht mit dieser Umstellung keine Überprüfung und Vereinfachung des zugrunde liegenden materiellen Rechts einher. Eine solche wäre aber in vielen Fällen geboten, um die vorhandenen Abbaupotentiale vollständig auszuschöpfen.

Darüber hinaus verlangen viele elektronische Verfahren zum Beispiel wegen des Schriftformerfordernisses oder aus datenschutzrechtlichen Gründen den Einsatz einer qualifizierten elektronischen Signatur. Diese ist jedoch unter anderem wegen der damit verbundenen Kosten nur wenig verbreitet. Damit stellt sie eine erhebliche Hürde dar, die Bürokratieabbau in der Praxis vereitelt. Dies hat sich anschaulich bei der Einführung des ELENA-Verfahrens gezeigt. Der NKR fordert die Bundesregierung auf, die rechtlichen Grundlagen daraufhin zu überprüfen, inwieweit auf die qualifizierte Signatur verzichtet werden kann. Die Erleichterung der elektronischen Rechnungsstellung, für die der Rat sich frühzeitig eingesetzt hatte, zeigt, welches Vereinfachungspotential hier gegeben ist.

Als wichtiges Instrument zur Senkung bürokratischer Belastungen hat sich zudem die Anhebung und Harmonisierung von Schwellenwerten in verwandten Rechtsgebieten erwiesen. Auch wenn bereits erhebliche Erfolge – zum Beispiel bei Buchführungs- und Bilanzierungspflichten – erzielt werden konnten, sieht der NKR hier noch weiteres Potential, zum Beispiel bei der einheitlichen Behandlung von Sonn- und Feiertagszuschlägen im Lohnsteuer- und Sozialversicherungsbeitragsrecht.

Darüber hinaus sollte die bereits in der Koalitionsvereinbarung festgelegte Absicht, Verpflichtungen des Handels-, Steuer-, Arbeits- und Sozialrechts rechtsbereichsübergreifend zu harmonisieren (zum Beispiel durch Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs) zügig umgesetzt werden. Gerade mit Blick auf die damit verbundenen Schwierigkeiten und Herausforderungen fordert der Rat die Bundesregierung auf, hierzu möglichst bald ein Gesamtkonzept zu erarbeiten.

Die verstärkte Nutzung von Pauschalen statt „spitzer“ Berechnungen bietet ebenfalls Vereinfachungsmöglichkeiten. Für die Antragsteller entfallen die entsprechenden Nachweispflichten, für die Verwaltung aufwendige Berechnungen, was wiederum die Bearbeitungszeit verkürzt. Ein Beispiel hierfür ist die Einführung eines pauschalen Mietzuschusses im BAföG-Verfahren.

Bei Kontrollen sollte grundsätzlich eine statistisch abgesicherte Stichprobe einer vollständigen Überprüfung aller Fälle vorgezogen werden. Der Rat hatte dies mehrfach, zum Beispiel beim Gesetz zur Neuregelung des Schornsteinfegerwesens, angemahnt.

Vereinfachungen können auch durch die Einführung von Anzeige- statt Antragsverfahren erreicht werden. Ferner sollte das Instrument der Genehmigungsfiktion, bei der eine Genehmigung nach Ablauf einer gewissen Frist als erteilt gilt, stärker in den Blick genommen werden. Letzteres senkt zwar nicht die Bürokratiekosten, wirkt sich jedoch positiv auf die Verfahrensdauer aus.

Handlungsbedarf sieht der Rat insbesondere bei der ressortübergreifenden Koordinierung größerer eGovernment-Projekte. So hat sich zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung des ELENA-Verfahrens, das auf Basis der qualifizierten elektronischen Signatur unter Federführung des BMWi entwickelt wurde, gezeigt, dass der zur gleichen Zeit vom BMI projektierte neue elektronische Personalausweis (nPA) nicht berücksichtigt wurde. Ein gutes Beispiel ist hingegen die Nutzung des nPA beim elektronischen Auskunftsverfahren des Verkehrszentralregisters in Flensburg (siehe Kapitel II.3.3.1, Seite 42).

3. Bestand effektiv reduzieren

3.1 Bestandsmessung

Voraussetzung für die Reduzierung der Bürokratiekosten ist die genaue Kenntnis der Belastung. Deshalb hat die Bundesregierung das StBA beauftragt, die Bürokratiekosten des gesamten Bundesrechts zu messen.

Stichtag für die Ermittlung des Bestands war der 30. September 2006. Die Messung der Informationspflichten der Wirtschaft wurde bis Ende 2008 durchgeführt. Dabei wurde für insgesamt 9.199 Informationspflichten⁴ eine Belastung von rund 50 Milliarden Euro ermittelt.

Der Rat hat diese Messung in den vergangenen Jahren kritisch begleitet. Er stand hierzu laufend im Dialog mit dem StBA, den Ressorts sowie den Vertretern der Wirtschaft. Im Rahmen dieses Dialogs ist es gelungen, die wesentlichen Lücken zu schließen. Diese hatten häufig ihre Ursache in methodischen Abgrenzungsfragen. So war zum Beispiel zu klären, wie vorvertragliche und vertragliche Informationspflichten zu behandeln sind. Mittlerweile sind diese methodischen Fragen geklärt.

Der NKR hatte in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die Bürokratiekosten, die für die Erklärung der der Wirtschaft zuzurechnenden unternehmerischen Einkünfte im Einkommensteuerrecht von Personengesellschaften, Einzelkaufleuten, Selbstständigen, Landwirten sowie für Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung entstehen, in der Bestandsmessung nicht vollständig und z.T. auch nicht angemessen berücksichtigt worden sind. Die Lücke soll nun zeitnah geschlossen werden, indem zunächst zutreffende Fallzahlen durch Auswertung der Einkommensteuerstatistik und Befragung der Finanzverwaltung erhoben werden. In einem zweiten Schritt müssen entsprechende Zeitansätze durch Befragung von Unternehmen ermittelt werden. Der NKR hat hierzu Gespräche mit dem BMF und dem StBA geführt. Das Ressort hat zugesagt, nicht plausible Fallzahlen beziehungsweise Zeitanätze nachmessen zu lassen. Nach Auffassung des NKR ist es möglich, dass darüber hinaus weitere Informationspflichten nacherhoben werden müssen. Gleichwohl ist er zuversichtlich, dass die Bestandsmessung der Informationspflichten durch die Nachmessung innerhalb der kommenden Monate endgültig abgeschlossen werden kann.

In der Bestandsmessung sind die bürokratischen Belastungen, die aus unmittelbar geltenden EU-Verordnungen resultieren, nicht berücksichtigt, da es sich bei diesen nicht um Bundesrecht handelt und man davon ausging, dass sie im Rahmen des Aktionsprogramms der EU-Kommission gemessen würden. Dies ist aber nur bedingt der Fall, da die Messung auf EU-Ebene nur ausgewählte Rechtsbereiche erfasst. Der Rat hält es vor diesem Hintergrund nach wie vor für

⁴ Siehe 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.

wichtig, auch die Belastungen durch unmittelbar geltendes EU-Recht zu quantifizieren, weil nur so ein vollständiges Bild der bürokratischen Belastungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft entsteht. Ferner stellen diese Informationen über bestehende Belastungen aus EU-Verordnungen die notwendige Grundlage dar, um bei entsprechenden Änderungsvorschlägen der Kommission auf Lösungen mit möglichst geringem Aufwand hinwirken zu können.

Mit der Bestandsmessung sind die Grundlagen geschaffen worden, um die Belastung der Wirtschaft durch Informationspflichten realitätsnah abzubilden und erstmals kostenmäßig zu beziffern. Es hat sich gezeigt, dass die Bürokratiekosten auch in Deutschland volkswirtschaftliche Relevanz haben und die Unternehmen zum Teil erheblich belasten.

Die anfänglichen Bedenken, eine Messung durch eine staatliche Stelle könne die Objektivität der Ergebnisse beeinflussen, haben sich nicht bestätigt. Zum einen verfügt das StBA über eine sehr gute Fachkompetenz. Zum anderen wurden die Ergebnisse nicht nur mit den Ressorts, sondern auch mit den betroffenen Wirtschaftsverbänden rückgekoppelt. Ein weiterer Vorteil dieses Ansatzes liegt darin, dass das aufgebaute Fachwissen nach Abschluss der Messung auch weiterhin zur Verfügung steht und zum Beispiel bei der Ex-ante-Abschätzung neuer Regelungsvorhaben genutzt werden kann.

3.2 Abbauprogramm der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat ihr Ziel, bis 2011 ein Viertel der bestehenden Bürokratiekosten der Wirtschaft zu senken, inzwischen fast erreicht. Ausgehend von einer Gesamtbelastung in Höhe von rund 50 Milliarden Euro müsste sie die Unternehmen um insgesamt rund 12,5 Milliarden Euro entlasten. Bisher wurden Abbaumaßnahmen mit einem Volumen von 11,1 Milliarden Euro (rund 22,2 Prozent)⁵ auf den Weg gebracht.

Schon in der Vergangenheit hat es verschiedene Initiativen gegeben, die einen Abbau bürokratischer Belastungen zum Ziel hatten. Diese Initiativen hatten letztlich keinen nachhaltigen Erfolg, weil sie über keine allgemein anerkannte Methodik zur Quantifizierung bürokratischer Belastungen verfügten und meist als punktuelle, auf einzelne Rechtsbereiche beschränkte Maßnahmen angelegt waren. Im Gegensatz dazu beinhaltet das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ einen durchgängigen Politikansatz, der nicht in zeitlicher oder inhaltlicher Hinsicht begrenzt ist, sondern unbefristet und für alle Politikbereiche gleichermaßen gilt. Darüber hinaus werden die Abbaumaßnahmen erstmals systematisch quantifiziert, was zu einer stärkeren Wahrnehmung beiträgt.

Die in der Anlage IV.5 aufgeführten Beispiele belegen anschaulich, dass die Bundesregierung mit ihrem Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ durchaus Vorzeigbares erreicht hat.

⁵ Stand 15. September 2011.

3.2.1 Spürbarer Bürokratieabbau

Der Erfolg des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ hängt maßgeblich davon ab, dass die Entlastungen in den Unternehmen auch wahrgenommen werden. Deshalb war dem NKR die Spürbarkeit von Entlastungsmaßnahmen der Bundesregierung schon immer ein besonderes Anliegen. Wie die oben genannten Beispiele zeigen, hat die Bundesregierung in Sachen Bürokratieabbau bereits erhebliche Anstrengungen unternommen. Nach Einschätzung des NKR werden diese bei den Adressaten vor Ort jedoch häufig noch nicht im beabsichtigten Maße spürbar. Hierfür gibt es verschiedene Ursachen.

3.2.1.1 Ursachen der geringen Wahrnehmung

» **Umsetzungsstand der Entlastungsmaßnahmen**

Insgesamt hat die Bundesregierung etwa 250 Einzelmaßnahmen mit einem Entlastungsvolumen von 10,5 Mrd. Euro umgesetzt (Maßnahmen, die bereits vom Kabinett verabschiedet worden sind). Das heißt jedoch nicht, dass diese Maßnahmen bereits bei den Adressaten wirksam geworden sind. So befindet sich die größte Entlastungsmaßnahme des Programms, die Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung (siehe Kapitel II.2.2, Seite 27), derzeit noch im parlamentarischen Verfahren. Spürbar kann die Maßnahme erst mit Inkrafttreten des Gesetzes und der Anwendung der neuen Regelung werden.

» **Fehlende Umsetzung von Vereinfachungsmaßnahmen**

Ein weiteres Problem stellt die in Teilen fehlende Umsetzung von Vereinfachungsmaßnahmen durch die Vollzugsbehörden vor Ort dar. So wurde im vergangenen Jahr das Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungen wesentlich vereinfacht. Bisher war – nach den Vorgaben der Verdingungsordnung für Lieferungen und Dienstleistungen (VOB) – die Erbringung sämtlicher Nachweise und die Prüfung der Eignung für Unternehmen und Vergabestellen ein aufwändiger Prozess. Nun sollen öffentliche Auftraggeber im Regelfall Eigenerklärungen statt offizieller Nachweise fordern. Dies kann die Wirtschaft um jährlich 265 Millionen Euro entlasten.

Dies setzt jedoch voraus, dass Vergabestellen die Vorgaben in der Praxis auch konsequent anwenden. Der Rat hat Anhaltspunkte dafür, dass die Vergabestellen weiterhin die wesentlich umfangreicheren Nachweise fordern. Empirische Untersuchungen hierzu liegen bisher noch nicht vor. Das BMWi führt eine entsprechende Evaluierung durch, deren Ergebnisse voraussichtlich Mitte nächsten Jahres verfügbar sein werden.

» **Branchenspezifische Belastungen**

Bereits 2007 hat der NKR eine Untersuchung zu den bürokratischen Belastungen in

sechs Unternehmen durchgeführt.⁶ Wesentliche Schlussfolgerung dieser Untersuchung war, dass mit der Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Abbauziels von 25 Prozent nicht zwangsläufig eine Entlastung der Unternehmen spürbar wird. Denn 90 Prozent der bundesrechtlichen Informationspflichten betreffen einzelne Wirtschaftszweige und damit nur eine beschränkte Zahl von Unternehmen. Diese branchenspezifischen Informationspflichten sind in der Regel gesamtwirtschaftlich nicht besonders relevant, können jedoch für einzelne Unternehmen eine erhebliche Belastung darstellen. Branchenspezifische Entlastungsmaßnahmen können daher einen wichtigen Beitrag zur Spürbarkeit des Regierungsprogramms leisten. Der NKR hatte daraufhin der Bundesregierung empfohlen, bei der Ausarbeitung ihrer Gesamtstrategie nicht nur die gesamtwirtschaftlichen Effekte zu berücksichtigen, sondern daneben verstärkt branchenspezifische Belastungen mit zu berücksichtigen.⁷

Die Bundesregierung hat diesen Ansatz aufgegriffen. Das BMWi hat hierzu drei Forschungsprojekte zur systematischen Untersuchung branchenspezifischer Bürokratiekosten in den Bereichen Post und Telekommunikation, Automobil- sowie Energiewirtschaft durchgeführt. Dabei hat sich gezeigt, dass branchenspezifische Belastungen unterschiedlich stark relevant sind. Während im Bereich von Post und Telekommunikation sowie der Automobilindustrie bürokratische Belastungen überwiegend aus branchenübergreifenden Informationspflichten resultieren, sind im Energiesektor verstärkt branchenspezifische Belastungen von Bedeutung.

6 Die Studie „Bürokratische Belastungen einzelner Unternehmen – Analyse der Bestandsmessung hinsichtlich der Breitenwirkung und mikroökonomischen Relevanz von Informationspflichten in sechs konkreten Unternehmen“, Mai 2008, steht als Download unter www.normenkontrollrat.de zur Verfügung.

7 Siehe NKR-Jahresbericht 2008, Empfehlungen Seite 12.

Beispiel**Branchenspezifische Belastungen im Energiesektor**

Das BMWi hat in einem Forschungsprojekt Möglichkeiten und Grenzen einer Verbesserung der Wettbewerbssituation der Energiewirtschaft durch Abbau von branchenspezifischen Kosten aus Informationspflichten untersucht. Dabei wurde deutlich, dass die Bürokratiekosten der Energiewirtschaft maßgeblich durch branchenspezifische Informationspflichten bestimmt werden. So führt die Bundesnetzagentur (BNetzA) gemäß § 35 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) ein jährliches Monitoring für den Energiemarkt durch. Im Zuge dessen sind die Energieunternehmen verpflichtet, einen umfangreichen Fragebogen auszufüllen (im Durchschnitt rund 30 Seiten). Der administrative Aufwand, der durch die jährliche Berichterstattung entsteht, wird von den betroffenen Energieunternehmen als große bürokratische Belastung wahrgenommen.

Der NKR hat hierzu in den vergangenen Monaten Gespräche sowohl mit Vertretern der Energiewirtschaft als auch der BNetzA geführt. Dabei ist deutlich geworden, dass eine wesentliche Ursache für die hohe bürokratische Belastung die jährlichen Änderungen bei den auszufüllenden Fragebögen darstellen. Diese können vor dem Hintergrund immer wieder neuer Anforderungen an die Markttransparenz auch zukünftig nicht ausgeschlossen werden. Es ist daher schwierig, ein konstantes und bürokratiearmes Verfahren zu etablieren.

Gleichwohl begrüßt der NKR, dass die BNetzA vor der jährlichen Erhebung eine Konsultation durchführt, in der Unternehmen die Möglichkeit haben, zur geplanten Datenabfrage Stellung zu nehmen. Zudem entwickelt die BNetzA gegenwärtig ein Web-Portal, um das Verfahren ab 2012 anwenderfreundlicher zu gestalten.

Mit dem WEB-Portal „Monitoring-Energie“ wird es möglich sein, den Abfrageprozess so weit wie möglich zu automatisieren. Zudem soll durch den Einsatz der Webformular-Technologie der Datentransfer sowohl für die BNetzA als auch für Unternehmen optimiert werden. Die Unternehmen werden dabei zukünftig durch ein eindeutig identifizierbares Login den direkten Zugang zum Web-Portal mit den bereitgestellten Fragebögen haben. Sie erhalten somit die Möglichkeit, die für sie relevanten Fragebögen selbst auszuwählen und Ihre Eingaben in die Fragebögen über den gesamten Zeitraum der Datenerhebung beziehungsweise bis zur endgültigen Freigabe (durch das Unternehmen) eigenverantwortlich zu ändern. Weiterhin wird die Datenintegrität durch automatische Plausibilitätsprüfungen gewährleistet.

Der Rat empfiehlt der Bundesregierung, nach der Anlaufphase des neuen Web-Portal-Verfahrens dessen Wirkung im Blick auf den gewünschten Bürokratieabbau zeitnah zu evaluieren.

Wichtige Impulse für branchenspezifische Entlastungen können auch aus der Wirtschaft kommen. So hat zum Beispiel der Verband der Chemischen Industrie (VCI) im August 2009⁸ auf Grundlage der Daten aus der Bestandsmessung die bürokratischen Belastungen von Unternehmen der chemischen Industrie untersucht. Dabei hat sich gezeigt, dass wesentliche Belastungen der chemischen Industrie ihren Ursprung in europäischen Regelungen haben. Daher hat der NKR gemeinsam mit dem BMU und dem VCI ein Projekt zur Vereinfachung des Meldeverfahren im Rahmen der REACH-Verordnung initiiert.

8 Prof. Dr. Günther Schulze (2009): VCI-Studie, Bürokratie- und Regulierungskosten in der chemischen Industrie.

» **Definition der Bürokratiekosten**

Das Programm der Bundesregierung beschränkt sich auf den Abbau von Kosten aus Informationspflichten. Allgemein wird der Begriff „Bürokratie“ jedoch von den Betroffenen wesentlich weiter ausgelegt. Wird zum Beispiel ein Antragsformular oder eine Meldung vereinfacht, dann können diese Entlastungen gegebenenfalls unter Spürbarkeitsgesichtspunkten kaum ins Gewicht fallen, wenn Verfahrensdauer oder inhaltliche Anforderungen für die Erteilung einer Genehmigung wesentlich belastender sind. Es war daher folgerichtig, das Regierungsprogramm in dieser Legislaturperiode auf den gesamten Erfüllungsaufwand auszuweiten. Damit können bürokratische Belastungen so überprüft werden, wie sie von den Betroffenen auch wahrgenommen werden.

» **Wahrnehmung zeitlich zurückliegender Entlastungsmaßnahmen**

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Maßnahmen, deren Inkrafttreten bereits länger zurückliegt, von den Unternehmen häufig kaum noch als Entlastung wahrgenommen werden. So haben die Schaffung eines automatisierten Melde- und Beitragsverfahrens für die Sozialversicherung sowie der Verzicht auf Papierbescheinigungen im Meldeverfahren zu erheblichen Erleichterungen für die Arbeitgeber geführt. Die Bundesregierung beziffert das Gesamtentlastungsvolumen auf rund 800 Millionen Euro pro Jahr. Die Maßnahmen sind allerdings bereits 2006 in Kraft getreten und dürften damit nur noch bedingt von den Unternehmen als Entlastung wahrgenommen werden.

» **Zusätzliche belastende Maßnahmen**

Die Wahrnehmung von Entlastungsmaßnahmen kann durch gleichzeitig neugeschaffene Belastungen beeinträchtigt werden. Diese Belastungen können sowohl durch Informationspflichten, als auch durch neue inhaltliche Pflichten (so genannter Erfüllungsaufwand) geschaffen werden. Darüber hinaus können sie auch auf internationalen und EU-rechtlichen Vorgaben beruhen (zum Beispiel REACH-Verordnung, siehe Kapitel II.3.6.4, Seite 57).

» **Umstellungskosten**

Jede Rechtsänderung führt bei den Betroffenen zunächst zu einem bürokratischem Mehraufwand, insbesondere durch die erforderliche Einarbeitung. Dieser Aufwand tritt verstärkt bei rückwirkenden Änderungen auf. Zudem ist häufig eine Umstellung von IT-Systemen oder Geschäftsprozessen erforderlich. Diese Belastungen können dazu führen, dass die Betroffenen den eigentlichen Entlastungseffekt zunächst nicht oder erst sehr viel später wahrnehmen.

Ein Beispiel hierfür ist die Umsetzung des Gesetzes über das Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises (ELENA-Verfahren). Seit 1. Januar 2010 sind Unternehmen verpflichtet, alle Daten, die für Entgeltbescheinigungen im Zusammenhang mit

der Gewährung von Arbeitslosengeld I, Elterngeld und Wohngeld erforderlich sind, elektronisch an eine zentrale Speicherstelle zu melden. Ab 2012 sollten dadurch die bisherigen Papierbescheinigungen ersetzt werden, was zu einer Entlastung der Arbeitgeber in Höhe von gut 90 Millionen Euro pro Jahr führen sollte. Derzeit müssen die Arbeitgeber jedoch sowohl elektronisch melden als auch Papierbescheinigungen ausfüllen, was doppelten Aufwand zur Folge hat. Dies wiegt unter Spürbarkeitsgesichtspunkten schwerer, als die erwartete künftige Entlastung.

Wenn nunmehr die Bundesregierung das Verfahren einstellt, waren die von der Wirtschaft getätigten Investitionen zur Einführung der elektronischen Meldungen umsonst, was darüber hinaus einen erheblichen Vertrauensschaden zur Folge haben wird.

» **Häufige Rechtsänderungen**

Der geschilderte Umstellungsaufwand wird als besonders belastend empfunden, wenn das zugrunde liegende Recht in kurzen Abständen geändert wird. Dies gilt insbesondere für Aufwand, der bei der erforderlichen Anpassung komplexer IT-Verfahren, zum Beispiel im Bereich des Finanzmarkts sowie des Steuer- und Sozialversicherungsrechts, anfällt. Das kann dazu führen, dass die Akzeptanz selbst entlastender Maßnahmen erheblich beeinträchtigt wird und es zunehmend schwieriger wird, die Betroffenen zur Mitwirkung zu gewinnen.

» **Externe Dienstleister**

Häufig übertragen Unternehmen die Erfüllung von Informationspflichten auf externe Dienstleister (zum Beispiel Steuerberater, Rechenzentren). Entlastungen treten in diesen Fällen unmittelbar bei den Dienstleistern ein. Sie werden nur dann für die Unternehmen spürbar, wenn sich das Entgelt für die Dienstleistung entsprechend reduziert.

» **Erfüllung der Verpflichtung aus anderen Gründen**

Die Aufhebung einer gesetzlichen Verpflichtung kann sich für den Adressaten auch dann nicht spürbar auswirken, wenn die Beibehaltung aus anderen Gründen im Interesse des Unternehmens liegt. So verlangen Banken des Öfteren bei der Kreditvergabe an Unternehmen die Vorlage einer Bilanz, auch wenn eine solche nach den durch das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz geänderten Vorschriften des Handelsrechts, insbesondere für kleine Handwerksunternehmen, nicht mehr erforderlich ist. Auch kann die Erstellung einer Bilanz im eigenen kaufmännischen Interesse des Unternehmens liegen.

3.2.1.2 Empfehlungen zur Verbesserung der Spürbarkeit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Programm der Bundesregierung in der Wirtschaft noch nicht ausreichend angekommen ist. Betroffene nehmen positive Veränderungen weniger wahr, als belastende Maßnahmen.

Zudem sind einige Entlastungsmaßnahmen noch nicht in Kraft getreten. Darüber hinaus hängt deren Spürbarkeit von der Umsetzung durch die jeweiligen Vollzugsbehörden ab. Die Bundesregierung sollte in den jeweiligen Gremien und Arbeitsgruppen gemeinsam mit den Bundesländern auf eine konsequente Anwendung achten. Weiterhin ist eine verbesserte Kommunikation der Maßnahmen und eine stärkere Einbeziehung der Medien erforderlich, um die Akzeptanz von Umstellungskosten zu verbessern und erzielte Erfolge präsent zu halten. Gleichzeitig ist zwingend darauf zu achten, den jeweiligen Umstellungsaufwand so gering wie möglich zu halten und unterjährige sowie rückwirkende Rechtsänderungen zu vermeiden. Es kommt also auf das Gesamtmanagement des Bürokratieabbaus an, dessen Erfolg davon abhängt, dass sich alle Beteiligten hierbei engagieren.

3.3 Bürgerinnen und Bürger

Die Entlastung der Bürger von unnötiger Bürokratie ist eine wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Auch wenn das Programm der Bundesregierung sich internationalen Vorbildern folgend zunächst auf die Entlastung der Wirtschaft konzentriert hat, hat der Rat wiederholt empfohlen, auch die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger stärker in den Blick zu nehmen und ein entsprechendes Gesamtkonzept zu entwickeln. Insbesondere ist es erforderlich,

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

Bisher haben die vom NKR initiierten „Einfacher zu...“-Projekte im Vordergrund gestanden (siehe Kapitel II.3.4.1ff., Seite 44ff.). In Zukunft wird es verstärkt darum gehen, besondere Lebenslagen von Bürgerinnen und Bürgern hinsichtlich der damit verbundenen Bürokratiebelastungen zu überprüfen. Die Bundesregierung hat diesbezüglich erste Projekte auf den Weg gebracht. Diese beziehen sich auf Antragsverfahren für Pflegebedürftige oder chronisch kranke Menschen sowie für Familien und Alleinerziehende.

Bei der Umsetzung der Projekte ist auch darauf zu achten, dass Entlastungen der Bürger nicht zu Lasten der Verwaltung oder der Wirtschaft gehen.

3.3.1 Ex-ante-Verfahren

Der NKR prüft seit Januar 2009 alle neue Gesetzesvorhaben auf die bürokratischen Belastungen der Bürgerinnen und Bürger aus bundesrechtlichen Informationspflichten. Seit Beginn des Verfahrens hat er 110 Regelungsvorhaben mit entsprechenden Informationspflichten geprüft (Stand: September 2011). Er hat hierbei festgestellt, dass die Bundesregierung bei neuen Regelungsvorhaben zunehmend darauf achtet, solche bürokratischen Belastungen zu vermeiden. So standen beispielsweise der Regelungsentwurf zur Einführung einer Familienpflegezeit sowie das GKV-Finanzierungsgesetz, durch das unter anderem der Sozialausgleich eingeführt wurde, unter der politischen Vorgabe, ein antragsloses Verfahren zu gewährleisten. Auch wenn der Rat beide Regelungsvorhaben wegen der damit verbundenen Belastung der Wirtschaft durchaus kritisch beurteilt hat, so erkennt er doch an, dass die Belange der Bürgerinnen und Bürger besonders berücksichtigt worden sind.

Beispiel

Bürgerfreundliche Vereinfachungen aus dem Bereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

- » Eine Vereinfachung im Kraftfahrzeugbereich erfolgt durch Aufhebung der doppelten Meldepflicht bei einer Fahrzeugveräußerung. Nunmehr ist die Mitteilung für den Verkäufer entbehrlich, sofern der Käufer seiner gesetzlichen Mitteilungspflicht nachkommt, was durch die Ummeldung des Kraftfahrzeugs in der Regel erfolgt.
- » Durch die Möglichkeit, Anträge auf Auskunft aus dem Verkehrszentralregister in Flensburg nunmehr auch elektronisch stellen zu können, wurde eine bürgernahe Vereinfachung eingeführt. Durch das Online-Verfahren wurde zugleich eine konkrete Anwendungsmöglichkeit für den neuen Personalausweis (elektronischer Identitätsnachweis) im Bereich der Verkehrsverwaltung geschaffen.
- » Im Baurecht werden die städtebaurechtlichen Genehmigungsverfahren in den Bereichen Enteignungsverfahren sowie Stadtumbau- und Erhaltungsgebiete durch Einführung von Genehmigungsfristen und -fiktionen beschleunigt. Die Genehmigungsfrist für die betroffenen Vorhaben beträgt nunmehr einen Monat, höchstens – bei entsprechender Verlängerung – vier Monate. Neu ist, dass nach Ablauf der Frist die Genehmigung als erteilt gilt (Fiktion), wenn die Genehmigungsbehörde untätig geblieben ist.

Alle Beispiele zeigen, dass auch kleinere Schritte zur Vereinfachung und zu mehr Bürgernähe führen.

Der Rat begrüßt, dass mit der Änderung des NKR-Gesetzes – entsprechend dem Vorgehen bei der Darstellung der bürokratischen Belastungen der Wirtschaft – nunmehr auch der die Bürgerinnen und Bürger betreffende Erfüllungsaufwand bei allen neuen Regelungsvorhaben ausgewiesen wird. Der Rat geht davon aus, dass das Programm der Bundesregierung dadurch für Bürgerinnen und Bürger noch spürbarer wird.

3.3.2 Abbau bestehender Belastungen/„Lebenslagen“- Ansatz

Der NKR setzt sich für bürokratiearme Verwaltungsverfahren ein. Die Wahrnehmung der bürokratischen Belastungen hängt bei Bürgerinnen und Bürgern maßgeblich vom Vollzug der bundesrechtlichen Vorschriften durch die Behörden vor Ort ab, da sie häufig persönlich bei Ämtern vorsprechen müssen. Ummeldungen, die Ausstellung von Personalausweisen, Anträge auf finanzielle Leistungen sollen schnell und unbürokratisch bearbeitet werden. Verbesserungen des Vollzugs (zum Beispiel elektronische Antragsverfahren, Umfang und Verständlichkeit der Formulare) und der Servicequalität (zum Beispiel Öffnungszeiten, Info-Blätter, Wartezeiten) betreffen meist die Länder und vor allem die Verwaltungen vor Ort, jedoch nur mittelbar bundesrechtliche Vorgaben.

Um Verwaltungsverfahren für Bürgerinnen und Bürger einfacher zu gestalten, bedarf es daher einer ganzheitlichen Betrachtungsweise. NKR und Bundesregierung haben mit diesem prozessorientierten Vorgehen in den drei Projekten zum Wohngeld, Elterngeld und Studierenden-BAföG erste Erfolge erzielt. Dabei ist es gelungen, konkrete Vereinfachungsmaßnahmen zu identifizieren, die sowohl die bundesrechtlichen Vorgaben (zum Beispiel Verzicht auf Wohnkostennachweis durch Einführung einer Mietpauschale) als auch den Vollzug in der Behörde vor Ort betreffen (zum Beispiel elektronische Antragstellung).

Der Rat begrüßt, dass die Bundesregierung diesen Ansatz fortführt. Sie hat sich in ihrem Regierungsprogramm das Ziel gesetzt, unter Beteiligung der verschiedenen Ebenen in den bürgerrelevanten Rechtsbereichen

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

bis Ende 2011 den messbaren Erfüllungsaufwand darzustellen und Möglichkeiten zur Entlastung aufzuzeigen.⁹ Es bestehen jedoch Zweifel, ob der geplante Zeitrahmen eingehalten werden kann. Der Rat fordert daher die Bundesregierung auf, ihre Bemühungen zur Umsetzung der Projekte zu intensivieren. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Programm der Bundesregierung zeitgerecht zu praktischen Ergebnissen führt.

Darüber hinaus setzt sich der NKR dafür ein, dass die Möglichkeiten zur elektronischen Antragstellung für Bürgerinnen und Bürger ausgebaut werden. Durch Online-Verfahren kann die Beantragung und Bearbeitung von Leistungen erheblich vereinfacht und verkürzt werden. Dies führt zu einer echten „Win-Win-Situation“ für Antragsteller und Behörden.

⁹ Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010: Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. LP.

3.4 Länder und Kommunen als Partner

Aus der Untersuchung des Zusammenspiels von Bundesrecht und Vollzug vor Ort können sich wichtige Ansatzpunkte für bürokratiearme und damit schnellere Verwaltungsverfahren ergeben.

Denn die bürokratischen Belastungen bundesrechtlicher Regelungen hängen – wie bereits oben dargestellt – auch davon ab, wie Bundesrecht durch die Behörden vor Ort vollzogen wird. Dabei weicht die Verwaltungspraxis in einzelnen Behörden häufig voneinander ab. Dies kann zum Beispiel zu unterschiedlich langen Verfahren führen. Hinzu kommt, dass sich die Bearbeitung von Anträgen durch die Behördenmitarbeiter aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben unnötig schwierig gestalten kann.

NKR vor Ort – Dialog mit Vertretern der Region Ostwestfalen-Lippe

In seiner fünfjährigen Amtszeit tagte der NKR zweimal in der Region Ostwestfalen-Lippe. Im direkten Dialog mit Unternehmern und Behördenvertretern wurden aktuelle Fragen des Bürokratieabbaus diskutiert.

Der Austausch mit den Betroffenen vor Ort ist dem NKR ein wichtiges Anliegen. Wenn man die Belastung von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft spürbar reduzieren will, müssen auch Vollzugsfragen und der Einfluss von Europa- und Landesrecht vor Ort mit einbezogen werden. Dazu ist die Bundesregierung auf die aktive Unterstützung der Betroffenen angewiesen. Die Region Ostwestfalen-Lippe ist beim Bürokratieabbau seit Jahren besonders engagiert. Der NKR bleibt auch in Zukunft interessiert, mit engagierten Kommunen und Regionen den Dialog fortzusetzen.

Um Optimierungspotentiale zu identifizieren, hat der NKR zusammen mit Bundesregierung, Ländern und Kommunen mehrere Projekte durchgeführt – die so genannten „Einfacher zu ...“-Projekte. Diese Projekte haben mittlerweile generelle Vorbildfunktion für Vergleichsstudien nach Art. 91d GG.

3.4.1 Die „Einfacher zu ...“-Projekte – Entlastung für Bürger und Verwaltung

Um Optimierungspotentiale zu identifizieren, die auch Vereinfachungsmaßnahmen für bundesrechtliche Regelungen umfassen, hat der NKR zusammen mit Bundesregierung und ausgewählten Ländern sowie Vollzugsbehörden in den drei Pilotprojekten „Einfacher zum Wohngeld“, „Einfacher zum Elterngeld“ und „Einfacher zum Studierenden-BAföG“¹⁰ die ebenenübergreifende Betrachtung von Vollzugsprozessen erfolgreich erprobt. Die jeweiligen Dachverbände

¹⁰ Download unter www.normenkontrollrat.de.

wurden entsprechend mit einbezogen und haben die Projekte aktiv unterstützt.

Mit den Projekten ist es gelungen,

- Transparenz zu schaffen über das ebenenübergreifende Zusammenwirken von Bund, Land und Kommune beim Vollzug von bundesrechtlichen Informationspflichten,
- den Aufwand von der Antragstellung bis zur Bewilligung der Leistung zu analysieren,
- gute Praxisbeispiele zu identifizieren und
- Vereinfachungsmaßnahmen für bundesrechtliche Regelungen zu ermitteln.

Bei allen drei Projekten hat das StBA den Aufwand von Bürgerinnen und Bürgern bei der Antragstellung sowie den korrespondierenden Bearbeitungsaufwand in der Vollzugsbehörde mit Hilfe des SKM in Interviews erhoben sowie Praxisbeispiele und Vereinfachungsmöglichkeiten aufgenommen.

Die beiden Projekte „Einfacher zum Elterngeld“ und „Einfacher zum Wohngeld“ wurden von Januar bis September 2009 durchgeführt. Das Projekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ startete im Juli 2009 und wurde im März 2010 abgeschlossen.

3.4.2 Umsetzung der Vereinfachungsvorschläge aus den Projekten

Die Umsetzung der Ergebnisse aus den Projekten wurde mit den Verantwortlichen bei Bund, Ländern und Kommunen intensiv diskutiert. Dabei waren die entsprechenden Verbände (Kommunale Spitzenverbände, Deutsches Studentenwerk) ebenfalls eingebunden. Die Vereinfachungsvorschläge wurden auch in den betroffenen Fachkommissionen beraten. Darüber hinaus wurden die Studien an alle Bundesländer sowie an die jeweils zuständigen Bundestagsausschüsse versandt.

Dabei zeigte sich, dass die Vereinfachungsvorschläge alle Verantwortungsträger betrafen, also den Bund (zum Beispiel Vereinfachung und Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs), die Länder (zum Beispiel elektronische Antragstellung) und die Ämter vor Ort (zum Beispiel längere Öffnungszeiten).

Bei Wohngeld und Elterngeld finden sich drei der wichtigsten bundesrechtlichen Vereinfachungsvorschläge im Koalitionsvertrag¹¹ wieder. So hat sich die Koalition zum Ziel gesetzt, die Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs zu prüfen. Das Wohngeld wird zudem hinsichtlich

¹¹ Siehe Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt; Seite 16, 69, 83.

der Schnittstellen zu anderen sozialen Sicherungssystemen überprüft, und das Elterngeld soll gerade auch im Hinblick auf die Einkommensermittlung entbürokratisiert werden.

Beim BAföG wurden zudem einige Vereinfachungsvorschläge aus dem Projekt mit der Gesetzesnovelle 2010 bereits umgesetzt. Dies hat der NKR in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf vom 8. März 2010 ausdrücklich begrüßt. Er hat zudem die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass auch weitere das Bundesrecht betreffende Vereinfachungsvorschläge in den Gesetzentwurf aufgenommen werden (zum Beispiel die Einführung einer Krankenkassenbeitragspauschale). Der Rat bedauert, dass diese Vorschläge keinen Eingang in die Novelle gefunden haben. Er erwartet, dass dies baldmöglichst nachgeholt wird. Die Vorschläge zur Vereinfachung der Formblätter wurden ausführlich in der so genannten Formblattkommission¹² erörtert und überwiegend übernommen. Beim Online-Verfahren ist vor allem ein koordiniertes Vorgehen der Länder gefordert. Der NKR setzt sich daher weiterhin dafür ein, dass die Bundesländer den Zugang zum BAföG erleichtern und den bürokratischen Aufwand reduzieren, indem sie den Studierenden die elektronische Antragstellung zeitnah ermöglichen. Unverständlich ist, dass dies bisher nur wenige Bundesländer umgesetzt haben.

3.4.3 Übergreifende Ansätze für eine bürokratieärmere Ausgestaltung von Leistungsverfahren

Bei den drei Projekten hat sich gezeigt, dass viele Vorschläge Hinweise für eine bürokratieärmere Ausgestaltung von Leistungsverfahren bieten, die sich projektübergreifend verallgemeinern lassen, da sich die Verwaltungsverfahren bei Gewährung von Sozialleistungen grundsätzlich ähneln. Diese Vorschläge entlasten – je nach Prozessphase – die betroffenen Bürgerinnen und Bürger oder die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vollzugsverwaltung. Bund, Länder und Vollzugsbehörden sind daher aufgerufen, diese Erkenntnisse zu nutzen, um auch in anderen vergleichbaren Verfahren Erleichterungen zu erzielen. So bietet es sich zum Beispiel an, die oben geschilderte Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs auch auf andere Sozialleistungen zu übertragen. Dies setzt jedoch voraus, dass die Koalitionsvereinbarung in soweit zügig umgesetzt wird.

3.4.4 Projekt „Einreiseoptimierung“

In Deutschland ist man sich weitestgehend einig, dass in einzelnen Bereichen ein Fachkräftebedarf besteht, der negative Auswirkungen auf die Produktivität und damit auf das Wachstum des Wirtschaftsstandorts Deutschland haben kann.¹³ Ein Trend, der sich infolge des demographischen Wandels noch verstärken wird. Dieser Bedarf wird voraussichtlich nicht allein mit der Nutzung inländischer Potentiale (zum Beispiel durch Förderung der Erwerbsbeteiligung

12 Die Formblattkommission beschäftigt sich mit der Überarbeitung der BAföG-Formulare. Sie setzt sich zusammen aus Vertretern von Bund, Ländern und BAföG-Ämtern.

13 Siehe auch: Beschluss der Bundesregierung „Fachkräftesicherung“ vom Juni 2011.

von Frauen und Rentnern, bessere Ausrichtung der Ausbildung auf den Arbeitsmarkt) gedeckt werden können. Neben der Nutzung inländischer Potentiale braucht es daher in Mangelberufen auch qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland.

Daher fordern gerade die betroffenen Unternehmen einen einfacheren und schnelleren Zugang von ausländischen Fach- und Führungskräften zum deutschen Arbeitsmarkt, um dem drohenden Fachkräftemangel wirkungsvoll begegnen zu können. Aus Sicht der Unternehmen ist dabei wichtig, sowohl ausländische Mitarbeiter (aus In- und Ausland) anzuwerben als auch den Mitarbeitern einer ausländischen Niederlassung den zügigen Wechsel an den deutschen Standort zu ermöglichen.

Aufgrund der guten Erfahrungen mit den „Einfacher zu ...“-Projekten hat der NKR daher mit den Ländern Hessen und Sachsen sowie mit ausgewählten Ausländerbehörden (Kreis Bergstraße, Main-Taunus-Kreis, Rhein-Neckar-Kreis, Landeshauptstadt Dresden, Stadt Heidelberg, Landeshauptstadt Mainz, Stadt Mannheim, Stadt Worms), interessierten Unternehmen (BASF SE, Bayer AG, Bayer Direct Services GmbH, Commerzbank AG, Deutsche Lufthansa AG, Fragomen Global LLP, Deutsche Telekom AG, SAP AG, Siemens AG, Systematic Movement, Volkswagen AG) und einer Forschungseinrichtung (Deutsches Krebsforschungszentrum) von Februar bis September 2011 den Prozess zur Erteilung eines Visums für ausländische Fach- und Führungskräfte untersucht. Unterstützt wurden sie dabei von den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie von der Arbeitsgemeinschaft wirtschaftliche Verwaltung e.V., der FrankfurtRheinMain GmbH und der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH. Beteiligt wurden zudem das AA, das BMI, das BMAS, die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesverwaltungsamt. Durchgeführt wurde die Untersuchung vom StBA.

Ziel des gemeinsamen Projekts war es, Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, wie die Verwaltungspraxis zur Einreise von ausländischen Fach- und Führungskräften vereinfacht und damit beschleunigt werden kann. Die Untersuchung bezog sich sowohl auf die Einstellung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten als auch auf den unternehmensinternen Austausch mit diesen Ländern (so genannter Intra Company Transfer).

Mit dem Projekt ist es gelungen, den gesamten Prozess der Erteilung eines D-Visums – von der Antragstellung in der Auslandsvertretung bis hin zur Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit – in verschiedenen Fallgestaltungen (ohne Vorrangprüfung, ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit, ohne Beteiligung der Ausländerbehörde) zu betrachten und alle an diesem Prozess beteiligten Akteure (Arbeitgeber, Ausländerbehörden, Bundesagentur für Arbeit, Auswärtiges Amt und Bundesverwaltungsamt) einzubeziehen. Durch dieses ganzheitliche Vorgehen konnte das vorhandene Expertenwissen bestmöglich genutzt und die Erfahrungen der unterschiedlichen Behörden zusammengebracht werden. Dabei zeigt sich, dass

- es bereits jetzt gute Praxisbeispiele in den Behörden gibt, wie das Verfahren zur Erteilung eines D-Visums unter den bestehenden Rahmenbedingungen vereinheitlicht und beschleunigt werden kann.

- es mehrere wichtige Vereinfachungsmaßnahmen gibt, die sowohl nach Einschätzung der Arbeitgeber als auch nach Einschätzung der Ausländerbehörden zu deutlichen Entlastungen führen (zum Beispiel Umstellung auf elektronische Aktenführung, Vereinheitlichung der bei den Auslandsvertretungen einzureichenden Unterlagen, Übertragung der Verfahren vom internationalen Personalaus-tausch auf andere Fallgruppen, Einführen eines Greencardsystems, Zertifikat für Großfirmen).
- es auf Grundlage der Praxisbeispiele und Verbesserungsvorschläge gelungen ist, einen optimierten Einreiseprozess zu entwickeln.
- jeder Verantwortungsträger (Bund, Länder, Kommunen) von Vereinfachungsvor-schlägen betroffen ist und insoweit einen Beitrag zur Verfahrensverbesserung leisten kann.

Das Projekt hat zudem gezeigt, dass für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und deutsche Arbeitgeber neben der Beschleunigung von Verfahren die gelebte „Willkommenskultur“ der Behörden gleichermaßen wichtig ist. Dazu gibt es bereits vielversprechende Beispiele in der Praxis (zum Beispiel VIP-Schalter).

Die Umsetzung der im Projekt genannten Vorschläge können das Einreiseverfahren um Wo-chen beschleunigen.

3.4.5 Vergleichsstudien nach Art. 91d Grundgesetz¹⁴

Bund und Länder können nach dieser Vorschrift Vergleichsstudien zur Steigerung der Lei-stungsfähigkeit ihrer Verwaltung durchführen. Im Koalitionsvertrag haben die Regierungspar-teien vereinbart, dass Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG zu einem Instrument der Verwal-tungsentwicklung werden müssen.¹⁵ Dazu hat die Bundesregierung im Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“¹⁶ angekündigt, die Bereiche von Leistungsverglei-chen in einem jährlichen Arbeitsprogramm festzulegen. Zudem soll jedes Ressort bis 2013 nach Möglichkeit an mindestens einem Vergleich teilnehmen. Ferner möchte die Bundesre-gierung die Durchführung von Leistungsvergleichen durch Länder und Kommunen hinsicht-lich des Vollzugs von Bundesrecht unterstützen und die Erkenntnisse in das Gesetzgebungs-verfahren einfließen lassen.¹⁷

Es hat sich gezeigt, dass die „Einfacher zu ...“-Projekte wertvolle Hinweise für die Durchführung

14 Art. 91d GG wurde als Teil der Föderalismusreform II mit Wirkung zum 1. August 2009 neu in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen.

15 Siehe: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt., Seite 110.

16 Kabinettsbeschluss vom 18. August 2010.

17 Siehe Bundesministerium des Innern: Regierungsprogramm – Vernetzte und transparente Verwaltung, 2009.

von Vergleichsstudien nach Art. 91 d GG geben können.¹⁸ So hat es sich als vorteilhaft erwiesen, dass bundesrechtlich vorgegebene Verfahren ausgewählt wurden, die durch Länder und Kommunen vollzogen werden. Dadurch wird gewährleistet, dass alle von den Ergebnissen angesprochen sind und keine einseitige Verantwortlichkeit zu Lasten eines Beteiligten entsteht. Für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit war zudem hilfreich, dass die untersuchten Bereiche von den beteiligten Ländern vorgeschlagen und nicht vom Bund „vorgegeben“ wurden. Die Teilnahme war freiwillig und fand innerhalb der grundgesetzlichen Zuständigkeiten statt. Überlegungen zur staatlichen Aufgabenverteilung waren ausdrücklich nicht Gegenstand der Projekte. Für den Projekterfolg insgesamt war zudem entscheidend, dass die Projekte in einem überschaubaren Zeitraum (etwa 12 Monate) stattfanden und alle Projektschritte in vertrauensvoller Zusammenarbeit mit den Beteiligten besprochen und abgestimmt wurden.

Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung die Erkenntnisse aus Leistungsvergleichen mit Ländern und Kommunen hinsichtlich des Vollzugs von Bundesrecht in das Gesetzgebungsverfahren einfließen lassen möchte. Er geht davon aus, dass dadurch bundesrechtliche Regelungen vollzugsfreundlicher gestaltet werden können und diese zu einer Reduzierung unnötigen bürokratischen Aufwands sowohl bei den Behörden vor Ort als auch bei den jeweiligen Adressaten führen. Der Rat erwartet, dass die Bundesregierung ihre Ankündigung, ein jährliches Arbeitsprogramm zu erstellen und bis 2013 erste Leistungsvergleiche durchzuführen, zügig umsetzt. Hier sieht der NKR noch erheblichen Handlungsbedarf. So könnte die Bundesregierung die Erfahrungen aus den Pilotprojekten für weitere Studien dieser Art nutzen. Der Rat ist bereit, seine diesbezüglichen Erfahrungen einzubringen.

18 Siehe dazu auch: Bernd Adamaschek, Volker Kröning, Reinhard Timmer im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG, Vorschläge für Strukturen und Prozesse, 2011, Seite 6.

3.5 Bürokratieabbau bei Sozialversicherungsträgern, Trägern der Grundsicherung und Kammern

Unternehmen und Bürger unterscheiden nicht, ob bürokratische Belastungen durch Bundesrecht, Landesrecht oder den Vollzug der Gesetze entstehen. Deshalb hat der NKR stets betont, dass überflüssige Bürokratie nur dann effektiv bekämpft werden kann, wenn alle Ebenen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, Verantwortung beim Bürokratieabbau übernehmen. Dies betrifft auch die Träger der Sozialversicherung und die Kammerorganisationen. Sie unterliegen einerseits bundesrechtlichen Regelungen, haben andererseits aber auch die Kompetenz, eigene untergesetzliche Regelungen zu treffen. Sie sind wertvolle Partner der Bundesregierung und des NKR beim Bürokratieabbau.

3.5.1 Zusammenarbeit mit Sozialversicherungsträgern

3.5.1.1 Bundesagentur für Arbeit

» **Arbeitslosenversicherung**

Die Bundesagentur für Arbeit hat ihre Bestrebungen zunächst auf die Vereinfachung von Anträgen – wie dem Antrag auf Arbeitslosengeld I – und auf interne Prozessoptimierungen gerichtet, die im Ergebnis zu Bürokratiekostenentlastungen führen können. Nach Ansicht der Bundesagentur für Arbeit ist die Anzahl der Informationspflichten, die im Rahmen der Selbstverwaltung zu beeinflussen sind, sehr gering. Sie hat demgegenüber zahlreiche Vorschläge zur Vereinfachung bundesrechtlicher Regelungen erarbeitet. Ein Teil der Vorschläge wurde bereits umgesetzt. Diese beziehen sich jedoch nur zum Teil auf Informationspflichten, der Schwerpunkt liegt auf der Verringerung des Vollzugsaufwandes.

» **Grundsicherung für Arbeitsuchende**

Auch der Antrag auf Arbeitslosengeld II wurde vereinfacht, um den Aufwand bei der Antragstellung für Bürgerinnen und Bürger zu minimieren. Darüber hinaus hatte die Bundesagentur für Arbeit unter anderem angeregt, im Falle der Erhebung von Zusatzbeiträgen durch Krankenkassen bei Arbeitslosengeld II-Beziehern auf eine individuelle Berechnung eines Beitragszuschusses zu verzichten und dafür einmal im Jahr pauschal an alle Krankenkassen, die einen Zusatzbeitrag erheben, eine Ausgleichszahlung zu erbringen. Grund für diesen Vorschlag war, dass die individuelle Berechnung zu erheblichem Verwaltungsaufwand führt. Dieses Problem wurde mit dem GKV-Finanzierungsgesetz aufgegriffen. Danach ist ein einkommensunabhängiger Zusatzbeitrag durch den Bund zu leisten. Da damit durch die Jobcenter für Bezieher

von Arbeitslosengeld II ein Zuschuss zum Zusatzbeitrag weder zu berechnen noch zu zahlen ist, entfällt der entsprechende Verwaltungsaufwand.

» **Rechtskreisübergreifend**

Die Bundesagentur für Arbeit hatte vorgeschlagen, den Instrumentenkatalog des SGB III bzw. SGB II zu straffen. Dies würde sich insbesondere bei Instrumenten mit gleicher Zielrichtung anbieten. Die Bundesregierung hat diese Anregung im Rahmen des Gesetzentwurfs zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt aufgegriffen. Der Gesetzentwurf sieht unter anderem vor, die verschiedenen Arten von Eingliederungszuschüssen an Arbeitgeber weitestgehend in einer Grundnorm zusammenzufassen. Diese Straffung wird die Handhabung der Instrumente durch die Vermittlungsfachkräfte in den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern spürbar vereinfachen, da künftig nicht mehr aus mehreren Eingliederungszuschüssen mit zum Teil unterschiedlichen Voraussetzungen zu Ausschlussgründen und Leistungsumfängen ausgewählt werden muss.

3.5.1.2 Rentenversicherungsträger

Die Träger der Rentenversicherung haben ihre Formulare auf Zweckmäßigkeit und Vereinfachungspotentiale hin überprüft, um auch bei den Versicherten die Bürokratiebelastung zu reduzieren.

Nach den Regelungen des SGB IV prüfen die Träger der Rentenversicherung mindestens alle vier Jahre bei den Arbeitgebern, ob diese ihre Meldepflichten und ihre sonstigen Pflichten nach dem Sozialgesetzbuch ordnungsgemäß erfüllen, die im Zusammenhang mit dem Gesamtsozialversicherungsbeitrag stehen (insbesondere die Richtigkeit der Beitragszahlungen und der Meldungen). Um schon im Vorfeld Schwerpunkte der Prüfung festlegen zu können, wird mit Wirkung vom 1. Januar 2012 die „elektronisch unterstützte Betriebsprüfung“ eingeführt. Das neue Verfahren ist für Arbeitgeber und Steuerberater freiwillig und sieht vor, dass den Rentenversicherungsträgern vorab für die Prüfung relevante Daten zur Verfügung gestellt werden. Dies erfolgt bislang in Papierform. Künftig soll dieses Verfahren auch in elektronischer Form durchgeführt werden können. Dadurch werden Unternehmen entlastet, da keine Unterlagen mehr kopiert und zusammengestellt werden müssen. Vielmehr können die erforderlichen Daten direkt aus den IT-Systemen des Arbeitgebers entnommen und zur Verfügung gestellt werden. Durch die elektronische Übermittlung der Daten sollen auch die Prüfdienste der Rentenversicherungsträger entlastet werden, da die Daten in standardisierter Form vorliegen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales rechnet damit, dass bereits in der Anfangsphase bis zu 20 Prozent der Arbeitgeber von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden, was zu einer geschätzten Gesamtentlastung von knapp 4 Millionen Euro führen soll. Bei Ansteigen der Nutzungsquote sei eine entsprechend höhere Entlastung zu erwarten. Die rechtlichen Voraussetzungen für die elektronische Vorlageprüfung sollen mit dem Vierten

SGB IV-Änderungsgesetz geschaffen werden, das sich zurzeit im parlamentarischen Verfahren befindet. Nach einer Testphase im ersten Quartal 2012 mit ausgewählten Partnern wird das Verfahren ab dem zweiten Quartal allen Arbeitgebern und Steuerberatern offen stehen.

Bei der Einführung des Verfahrens sollte – soweit rechtlich und tatsächlich möglich – auf einen Gleichlauf hinsichtlich Verfahren und Aufbau der Datensätze mit der Außenprüfung durch die Finanzbehörden geachtet werden.

Rentenbezieher sind einmal jährlich über die Höhe der Rentenleistung zu informieren. Dies gilt auch dann, wenn sich der aktuelle Rentenwert nicht ändert (sog. Nullanpassung). Dies hat in der Vergangenheit in Fällen der Nullanpassung zu erheblichen Irritationen bei den Rentenbeziehern geführt. Daher hat sich der NKR gemeinsam mit der BDA und der Deutschen Rentenversicherung Bund für einen Verzicht auf die Bescheiderteilung in diesen Fällen eingesetzt. Der NKR begrüßt deshalb den Regierungsentwurf des 4. SGB IV-Änderungsgesetzes, welcher vorsieht, dass eine Renteninformation nur noch dann zu versenden ist, wenn sich die Höhe des Rentenwerts tatsächlich ändert. Dies wird im Falle künftiger Nullanpassungen zu erheblichen Einsparungen auf Seiten der Rentenversicherungsträger führen.

Darüber hinaus gibt es auch in der Rentenversicherung eine an das Ex-ante-Verfahren angelehnte Prüfung der Bürokratiekosten. Die Bundesvertreterversammlung der Rentenversicherungsträger beziehungsweise der Bundesvorstand kann bei Grundsatzfragen für alle Träger der Rentenversicherung sogenannte „Verbindliche Entscheidungen“ treffen. Diese betreffen häufig Auslegungs- oder Verfahrensfragen. Die mit diesen Verbindlichen Entscheidungen zusammenhängenden Bürokratiekosten werden quantifiziert.

3.5.1.3 Gesetzliche Krankenversicherung

Der NKR hat im Jahr 2008 zusammen mit dem Bundeskanzleramt Gespräche mit den Selbstverwaltungsträgern im Gesundheitsbereich aufgenommen. Hierzu gehörten insbesondere der Gemeinsame Bundesausschuss (GBA), die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) und der Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband).

Die Gespräche führten insbesondere zur Einführung eines Ex-ante Verfahrens im Bereich der KBV, das in drei Pilotprojekten getestet wurde. Eines dieser Projekte hatte zum Beispiel die Abschätzung der Bürokratiekosten der ambulanten Kodierrichtlinien (Richtlinien für eine elektronische Verschlüsselung von Diagnosen) zum Gegenstand. Diese Pflicht soll nun auch aufgrund des zu erwartenden bürokratischen Aufwands durch das GKV-Versorgungsstrukturgesetz aufgehoben werden.

Der Entwurf dieses Gesetzes enthält darüber hinaus eine Pflicht des GBA, die Bürokratiekosten seiner Beschlüsse zu quantifizieren. Der NKR begrüßt die Initiative des Bundesministeriums für Gesundheit ausdrücklich. Sie ist ein entscheidender Schritt, die Diskussion um bürokrati-

sche Belastungen im Gesundheitswesen auf eine objektive Grundlage zu stellen. Der Rat geht davon aus, dass dadurch das Kostenbewusstsein gestärkt und Vereinfachungen realisiert werden.

3.5.1.4 Fazit

Die geschilderten Aktivitäten zeigen, dass sich auch die Sozialversicherungsträger zunehmend ihrer Verantwortung beim Bürokratieabbau bewusst sind. Allerdings ist es bisher noch nicht in allen Bereichen gelungen, ein Ex-ante-Verfahren bei neuen Regelungen zu etablieren.

3.5.2 Zusammenarbeit mit den Kammern

Die Kammerorganisationen haben das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ in den vorangegangenen Jahren mit einer Vielzahl von Abbauvorschlägen konstruktiv begleitet. Darüber hinaus haben sie mit Stellungnahmen zu neuen Regelungsvorhaben wertvolle Hinweise im Ex-ante-Verfahren geliefert. Die Zusammenarbeit hat sich bisher auf die Bundessteuerberaterkammer und die Industrie- und Handelskammern konzentriert. Der NKR wird zukünftig auch die Zusammenarbeit mit weiteren Kammern intensivieren.

3.5.2.1 Bundessteuerberaterkammer

Die unterschiedliche Ausgestaltung des Lohnsteuer- und Sozialversicherungsbeitragsrechts führt zu erheblichen Bürokratiekosten in den Unternehmen. Die Bundessteuerberaterkammer hat daher einen Vorschlagskatalog zur Entbürokratisierung und Harmonisierung der beiden Rechtsgebiete erstellt, der in einer Arbeitsgruppe zwischen NKR, Bundesregierung und Bundessteuerberaterkammer erörtert wurde.

Diskutiert wurden zum einen grundlegende Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung. Die Bundesregierung hat sich hierbei dazu bekannt, zusammengehörige Rechtsvorschriften einheitlich in Kraft zu setzen und Gesetzesänderungen mit Rückwirkung zu vermeiden. Der NKR wird in seinen Stellungnahmen gegenüber den Bundesministerien insbesondere auf die Vermeidung von rückwirkenden Regelungen drängen. Diese verursachen in der Regel unmittelbar bürokratischen Aufwand, der von den Betroffenen aufgrund seiner Vermeidbarkeit bei frühzeitiger Regelung als besonders lästig wahrgenommen wird.

Zum anderen wurden konkrete Einzelmaßnahmen geprüft. Fortgeführt werden zunächst die Überlegungen zur Vereinfachung der Umlageverfahren für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (U1) und nach dem Mutterschutzgesetz (U2). Das Bundesministerium der Finanzen hat ein Projekt zur Harmonisierung und Verkürzung der Aufbewahrungsfristen nach Handels-, Steuer- und Sozialrecht sowie ein Projekt zur Vereinfachung des steuerlichen Reisekostenrechts initiiert. Daneben will die Bundesregierung mit der Vereinheitlichung der Lohnsteuer-

prüfungsprogramme einen Schritt hin zur Vereinfachung der elektronisch unterstützten Betriebsprüfungen machen. Der NKR wird den Prozess der Harmonisierung des Lohnsteuer- und Sozialversicherungsbeitragsrechts weiter mit dem Ziel zusätzlicher Vereinfachungen begleiten.

3.5.2.2 Industrie- und Handelskammern

Die Industrie- und Handelskammern haben im Rahmen des Projekts „Wirtschaftliche Selbstverwaltung“ mit Unterstützung des StBA die Bürokratiekosten der Wirtschaft ermittelt, die durch Satzungsrecht der Industrie- und Handelskammern entstehen. Die Ergebnisse des Projekts wurden am 17. Mai 2011 im Bundeskanzleramt vorgestellt.

Dabei wurden zunächst in den drei Kammerbezirken Köln, Stade und Region Stuttgart Interviews mit über 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kammern und Mitgliedsunternehmen durchgeführt. Die Ergebnisse in diesen drei Kammerbezirken bildeten die Grundlage für die Einschätzung der durch Kammerrecht verursachten Bürokratiekosten in ganz Deutschland. Im Anschluss wurden unter Federführung des DIHK von allen 80 IHKs gemeinsam 14 Vereinfachungsmaßnahmen bei IHK-Satzungen und -Verfahren erarbeitet.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die durch Kammerrecht verursachten Bürokratiekosten mit rund 22 Millionen Euro relativ gering sind. Gleichwohl unterstreichen die erarbeiteten Abbauvorschläge, zum Beispiel zur elektronischen Beantragung eines Ursprungszeugnisses, dass es auch in diesem Bereich Möglichkeiten zur spürbaren Vereinfachung gibt. Der NKR erwartet, dass diese Vorschläge nun konsequent von den Kammern umgesetzt werden.

Darüber hinaus wird auf Initiative der IHK Region Stuttgart das Projekt „Folgenabwägung von Prüfungsvorschriften in Neuordnungsverfahren der beruflichen Bildung“ durchgeführt. Ziel des Projekts ist es, Anhaltspunkte für bürokratische Belastungen und Vereinfachungsmöglichkeiten von Abschlussprüfungen zu erhalten. Die Ergebnisse könnten gegebenenfalls die Grundlage bilden für eine standardisierte Ex-ante-Schätzung von Prüfungskosten in Neuordnungsverfahren der beruflichen Bildung.

Dabei soll in einem ersten Schritt für einen technischen Ausbildungsberuf der Aufwand ermittelt werden, der Ausbildungsbetrieben, beruflichen Schulen, Unternehmen und zuständigen Stellen bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Abschlussprüfung entsteht. Darauf aufbauend soll eine Untersuchung eines nicht technischen Ausbildungsberufs durchgeführt werden.

Das Projekt wird vom Bundeskanzleramt zusammen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, dem NKR sowie dem StBA durchgeführt. Das Bundesinstitut für Berufsbildung, Sozialpartner, zuständige Stellen und weitere Beteiligte eines Neuordnungsverfahrens werden in das Projekt einbezogen.

Die Industrie- und Handelskammern unterstreichen mit ihrem Engagement, dass sie sich ihrer Verantwortung beim Thema Bürokratieabbau bewusst sind. Der NKR geht davon aus, dass das Projekt Impulsgeber auch für andere Kammerorganisationen ist, ihre eigenen Regelungen einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

3.6 Rolle der Verbände

Die Verbände nehmen im Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“ eine Schlüsselstellung ein. Sie bilden die Schnittstelle zwischen der Bundesregierung auf der einen Seite und den Betroffenen auf der anderen Seite. Die Verbände haben den Prozess in den vergangenen fünf Jahren in vielfältiger Weise nachdrücklich unterstützt.

3.6.1 Einbeziehung in die Bestandsmessung

Die Bestandsmessung ist ein zentraler Bestandteil des Bürokratieabbau-Programms der Bundesregierung. Um eine valide Basis für die Abbaumaßnahmen zu gewinnen, haben Bundesregierung und NKR großen Wert darauf gelegt, den Messprozess transparent zu gestalten und möglichst alle Interessenvertreter einzubeziehen.

In der Bestandsmessung wurden die Bürokratiekosten für über 9.500 Informationspflichten der Wirtschaft ermittelt. Zur Abschätzung dieser Kosten haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verbände und Mitgliedsunternehmen in über 10.000 Interviews mitgewirkt.¹⁹ Ohne dieses außerordentliche Engagement wäre eine aussagefähige Abschätzung der Bürokratiekosten in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich gewesen.

Zudem war es für die Akzeptanz der Bestandsmessung entscheidend, dass die Ergebnisse den Verbänden über die Datenbank des StBA zugänglich gemacht und im Rahmen regelmäßiger Treffen mit Spitzenvertretern der Wirtschaft von BDA, BDI, DIHK, ZDH und ZKA rückgekoppelt wurden. Damit ist es gelungen, weitgehend Konsens über die ermittelten Zahlen herzustellen.

¹⁹ Ein Teil der Pflichten konnte durch Simulations- und Schätzverfahren abgedeckt werden, die Pflichten mit vermuteter höherer Belastung wurden direkt bei Betroffenen erhoben.

3.6.2 Vorschläge zum Bürokratieabbau

Die Bestandsmessung bildet die Ausgangsgröße für das Abbauziel der Bundesregierung und liefert Anhaltspunkte für die Identifizierung von Vereinfachungsmaßnahmen. Der NKR hat die Verbände daher regelmäßig aufgefordert, die Transparenz, die die Bestandsmessung bietet, zu nutzen und sich mit eigenen Vorschlägen zum Bürokratieabbau einzubringen.

Eine Reihe von Verbänden ist dieser Aufforderung gefolgt. Beispielhaft dafür steht die am 3. Juni 2010 gemeinsam von allen Spitzenverbänden der Wirtschaft vorgelegte Liste mit Abbauvorschlägen. Die Maßnahmen können bei entsprechender Umsetzung einen wichtigen Beitrag zur spürbaren Entlastung der Wirtschaft leisten. Hierzu gehört auch der Vorschlag zur Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung mit einem Entlastungsvolumen von über 4 Milliarden Euro. Dieser wird derzeit im Rahmen des Steuervereinfachungsgesetzes 2011 umgesetzt (siehe Kapitel II.2.2, Seite 27). Für die Mehrheit der Abbauvorschläge steht eine abschließende Bewertung durch die Bundesregierung noch aus. Am 1. April 2011 fand hierzu ein Spitzentreffen mit Vertretern der Wirtschaft im Bundeskanzleramt statt. Die Beratung soll im Herbst 2011 fortgesetzt werden.

3.6.3 Partner im Ex-ante-Verfahren

Der NKR hat seit dem 1. Dezember 2006 rund 1.700 Regelungsvorhaben abschließend geprüft (siehe Kapitel II.2, Seite 23). Grundlage seiner Prüfung bildeten dabei die von den Ressorts vorgelegten Gesetz- und Verordnungsentwürfe. Um eine sachgerechte Beurteilung der Bürokratiekosten vornehmen zu können, müssen alle vorhandenen Erkenntnisquellen genutzt werden. Bundesministerien und NKR greifen daher bei der Darstellung bzw. Bewertung von Gesetzesfolgen auch auf die Unterstützung von Sachverständigen in Verbänden und Unternehmen zurück. Im Ex-ante-Verfahren sind die Verbände daher ein wichtiger Partner. Diese Unterstützung kann jedoch nur genutzt werden, wenn im Gesetzgebungsverfahren ausreichende Beteiligungsfristen gesetzt werden. Nach Erfahrungen des Rates sind diese Fristen – gerade bei politisch wichtigen Vorhaben – häufig zu kurz. Die Bundesregierung sollte daher für einen angemessenen Zeitrahmen der Beratungen Sorge tragen, gerade dann, wenn es sich um besonders wichtige Gesetzgebungsvorhaben handelt.

Bei den Stellungnahmen der Verbände ist allerdings festzustellen, dass sie nicht immer konkrete Aussagen zu den Bürokratiekosten enthalten. Auch sind die gemachten Angaben zum administrativen Aufwand der Unternehmen des öfteren nicht plausibel. Um unnötige Bürokratie wirkungsvoll zu verhindern, muss daher nicht nur in den Ressorts, sondern auch auf Seiten der Verbände die Argumentation auf Basis nachvollziehbarer Berechnungen erfolgen.

3.6.4 Projekt zur Messung des bürokratischen Aufwands der REACH²⁰-Meldungen

Die Bestandsmessung hat ergeben, dass beim BMU etwa die Hälfte aller bürokratischen Belastungen auf EU-Recht zurückgeht. Darin nicht enthalten sind die Belastungen durch unmittelbar geltende EU-Verordnungen. So hat auch die europäische Chemikalienverordnung REACH einen großen Einfluss auf die bürokratischen Belastungen der betroffenen Wirtschaftszweige. Der NKR hatte im Jahr 2007 zum Gesetz zur Anpassung des Chemikalienrechts an die REACH-Verordnung Stellung genommen. Dieses Vorhaben diente der Rechtsbereinigung, da die nationalen Vorschriften durch unmittelbar geltendes EU-Recht entbehrlich geworden waren. Bis dahin hatten die nationalen Regelungen bei den betroffenen Unternehmen zu einer jährlichen Belastung von rund 1,5 Millionen Euro geführt. Hinzu kamen rund 634.000 Euro für Gebühren.

Der Rat hatte in seiner Stellungnahme deutlich gemacht, dass in der Praxis keine Entlastung der Unternehmen stattfinden wird. Da zum damaligen Zeitpunkt aber bereits absehbar war, dass die Europäischen Vorgaben überarbeitet werden, hatte er dem Ressort empfohlen, die „Einflussmöglichkeiten auf europäischer Ebene zu nutzen, um auch dort den Bürokratieabbau voran zu treiben“.

Im weiteren Verlauf wurde in einem Gespräch des NKR mit Bundesminister Dr. Röttgen am 19. Mai 2010 vereinbart, ein gemeinsames Projekt auf diesem Gebiet durchzuführen. Ziel sollte es sein, die Belastungen der durch die REACH-Verordnung ausgelösten Meldepflichten zu untersuchen, um gegebenenfalls auf europäischer Ebene Vereinfachungen für die betroffenen Unternehmen erwirken zu können. Zuvor war auch der Verband der Chemischen Industrie (VCI) an den NKR herangetreten und hatte auf spezifische Probleme im Zusammenhang mit dem Meldeverfahren hingewiesen.

Zur Durchführung des Projekts wurde eine Steuerungsgruppe eingerichtet, in der neben dem NKR auch Vertreter des BMU, der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, des Umweltbundesamtes und des VCI teilnehmen. Als Untersuchungsgegenstand wurde von der Steuerungsgruppe die erste Registrierungstranche festgelegt, wonach die Unternehmen bis zum 30. November 2010 alle von ihnen verwendeten chemischen Stoffe und Zubereitungen mit einem bestimmten Mindestvolumen an die Europäische Chemikalienagentur melden mussten.

Durch Befragung der meldepflichtigen Unternehmen soll ermittelt werden, welche bürokratischen Belastungen durch die REACH-Verordnung ausgelöst worden sind und worin gegebenenfalls besondere Schwierigkeiten bestanden. Ziel ist die Identifikation von Schwachstellen

²⁰ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)

sowie Darstellung möglicher Potentiale zur Effizienzsteigerung und Bürokratiekostenvermeidung. Die Erkenntnisse sollen auch für die anstehende Revision der REACH-Verordnung genutzt werden, um sich frühzeitig an der Diskussion auf europäischer Ebene zu beteiligen. Zudem können wichtige Erkenntnisse gesammelt werden, um den künftigen Meldeprozess so bürokratiearm wie möglich zu gestalten. Durch die zweite und dritte Registrierungstranche zum 1. Juni 2013 bzw. 1. Juni 2018 sind weitere Belastungen für die Unternehmen absehbar.

Parallel zu diesem Projekt hatte die EU-Kommission eine Unternehmensberatung damit beauftragt, im Sommer 2011 im Rahmen einer europaweiten Evaluation entsprechende Fragebögen an alle Registranten zu verschicken und Interviews mit den Betroffenen zu führen. Um Doppelbefragungen und damit zusätzlichen Bürokratieaufwand im Zusammenhang mit der Befragung zu vermeiden, konnte die Steuerungsgruppe erreichen, dass ihr entsprechende Daten von der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellt werden. Die Daten werden derzeit aufbereitet. Mit den Ergebnissen ist in Kürze zu rechnen, so dass dann nahtlos mit der Auswertung der nationalen Daten begonnen werden kann.

Da das unmittelbar geltende EU-Recht nicht Teil des Abbauprogramms der Bundesregierung ist, handelt es sich dabei um das erste Projekt in Deutschland, das sich mit den bürokratischen Lasten von EU-Verordnungen auf nationaler Ebene befasst. Im Hinblick auf die besondere volkswirtschaftliche Bedeutung dieses Industriezweigs könnte mit dem Projekt auch ein wesentlicher Beitrag zu einem spürbaren Bürokratieabbau geleistet werden. Darüber hinaus möchten die am Projekt beteiligten Behörden ihr Dienstleistungsangebot evaluieren und bei Bedarf verbessern.

3.7 Bedeutung des Statistischen Bundesamtes

Das StBA unterstützt den NKR seit seiner Einsetzung im September 2006 im Rahmen des Regierungsprogramms bei der Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben.

3.7.1 Bestandsmessung

Eine bedeutende Aufgabe des StBA war zunächst die vollständige Messung aller bundesrechtlichen Informationspflichten für die Wirtschaft, um einen grundsätzlichen Überblick über die damit verbundenen Belastungen zu erhalten. In eineinhalb Jahren wurden die rund 10.000 Informationspflichten der Wirtschaft zum Stichtag 30.9.2006 untersucht und die damit verbundenen Kosten ermittelt. Dadurch war es möglich, die Gesamtbelastung der deutschen Wirtschaft erstmals quantitativ darzustellen und zugleich die kostenintensivsten Regelungen zu identifizieren. Durch Nachmessungen von Informationspflichten u.a. im Bereich des Zivilrechts und des Zuwendungsrechts wurde die Bestandsmessung weiter vervollständigt, so dass nunmehr nach Berechnungen des StBA die Gesamtbelastung der Wirtschaft aus bundesrechtlichen Informationspflichten rund 50 Milliarden Euro beträgt.

Die Daten der Bestandsmessung dienen fortan als Basis für das Ziel der Bundesregierung, die Bürokratiekosten der Wirtschaft bis Ende 2011 um 25 Prozent zu reduzieren. Einer Forderung des NKR folgend hat die Bundesregierung durch Kabinettsbeschluss vom Januar 2010 klargestellt, dass es sich bei dem 25-Prozent-Ziel um ein Netto-Ziel handelt. Nunmehr ist sichergestellt, dass auch die durch neue Regelungen verursachten Bürokratiekosten bei der Zielerreichung berücksichtigt werden.

Durch die im Rahmen der Bestandsmessung gewonnenen Daten ist es auch möglich, Belastungen für einzelne Wirtschaftszweige und Branchen separat zu betrachten. Entlastungspotenziale der einzelnen Branchen können so erkannt, im Rat diskutiert und letztendlich mit dem jeweiligen Adressaten besprochen werden.

Darüber hinaus hat das StBA die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Öffentlichkeit auf die gemessenen Daten zugreifen kann. Seit Mai 2009 steht der Öffentlichkeit und somit auch der Wirtschaft eine entsprechende Datenbank²¹ online zur Verfügung, die einen umfassenden Einblick in die Bürokratiekostenmessung ermöglicht. Gerade im Ex-ante-Verfahren ist diese technische Möglichkeit für alle Beteiligten (NKR, Ministerien, aber auch für die betroffenen Verbände) ein gutes Hilfsmittel, um bei Regelungsentwürfen schnell eine Übersicht über die mit bestehenden Informationspflichten verbundenen Kosten zu erhalten und auf dieser Grundlage Veränderungen berechnen zu können.

3.7.2 Ex-ante-Verfahren

Die Vermeidung neuer unnötiger Bürokratie durch neue Gesetze ist eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Bürokratieabbau. Die Bundesministerien weisen im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung nunmehr seit über vier Jahren die Kosten aus Informationspflichten neuer Regelungen aus. Um diese Angaben bewerten zu können, ist der NKR auf belastbare und vor allem nachvollziehbare Angaben in der Gesetzesbegründung angewiesen. In diesem Zusammenhang stand das StBA von Anfang an sowohl dem NKR als auch den in den Bundesministerien verantwortlichen Fachreferaten als kompetenter Ansprechpartner zur Verfügung. Das StBA hat durch methodische Begleitung und Entwicklung von entsprechenden Hilfsmitteln (zum Beispiel eine Zeitwerttabelle zur Abschätzung des Zeitaufwandes) dazu beigetragen, dass ein Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung erstellt werden konnte. Das Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratiekosten wurde ebenfalls grundlegend durch das StBA erarbeitet. Beide Dokumente erwiesen sich für die Darstellung der Bürokratiekosten aus Informationspflichten innerhalb der Gesetzesfolgenabschätzung als wichtige Hilfsmittel für die Mitarbeiter in den Gesetzgebungsreferaten.

Zudem unterstützt das StBA die Ressorts bei der Klärung methodischer Fragen und der Überprüfung komplexer Sachverhalte im Zusammenhang mit konkreten Regelungsvorhaben.

²¹ <http://www.destatis.de/webskm>.

Jede neue Regelung wird zwei Jahre nach Inkrafttreten durch das StBA nachgemessen. Dies sorgt für zusätzliche Qualitätssicherung und trägt wesentlich zur Akzeptanz in Wirtschaft und Öffentlichkeit bei.

Durch das geänderte Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 16. März 2011 (NKRK) kann das StBA bei Bedarf nunmehr auch Bundestag und Bundesrat insbesondere durch Datenauswertungen und Durchführung von Aufwandsschätzungen unterstützen – ein weiterer Schritt zu mehr Transparenz und Kostenkontrolle.

Durch die erweiterten Kompetenzen des Normenkontrollrates wird das Ex-ante-Verfahren nunmehr auf die Prüfung des gesamten Erfüllungsaufwandes ausgeweitet. Das StBA hat NKR und Bundesregierung bei der Entwicklung einer Methodik zur Schätzung des Erfüllungsaufwandes sowie der Ausarbeitung eines entsprechenden Leitfadens maßgeblich unterstützt. In diesem Zusammenhang stellt das StBA den Ressorts zudem eine IT-Anwendung, den sogenannten „Webservice“, zur Verfügung. Mit deren Hilfe können die Bürokratiekosten und der Erfüllungsaufwand am PC berechnet und online an die vorhandene Datenbank des StBA übermittelt werden.

3.7.3 Vorteile/Unterschiede der Herangehensweise in anderen Ländern

Die umfassende Einbeziehung des StBA in das Projekt des Bürokratieabbaus auf Bundesebene unterscheidet sich von der Vorgehensweise in vielen anderen EU-Ländern. In diesen wurden die Bürokratiekostenmessungen überwiegend von externen Beratern durchgeführt.

Aus Sicht des Rates hat sich die Beauftragung des StBA sehr gut bewährt. Insbesondere Neutralität und Fachkompetenz des StBA haben maßgeblich zur Akzeptanz und damit zum Erfolg des Bürokratieabbauprogramms beigetragen.

Eine derart intensive und dauerhafte Einbindung ließe sich insbesondere bei vertraulichen Gesetzentwürfen mit externen Beratern nicht oder nur sehr schwer realisieren. Somit sorgt das in Deutschland gewählte Verfahren für Qualität, Transparenz und Kontinuität, wichtige Voraussetzungen für eine gute Zusammenarbeit mit Verbänden, Interessengruppen sowie Bürgerinnen und Bürgern. Die geschilderte Einbeziehung des StBA trägt wesentlich zur besseren Rechtsetzung bei.

4. Internationales/EU

4.1 Bürokratieabbau auf EU-Ebene

Von Anfang an hat der NKR betont, dass ein erfolgreicher und bei den Betroffenen spürbarer Abbau von Bürokratie nicht nur nationale Regelungen betreffen darf, sondern auch internationale und insbesondere europäische Regelungen berücksichtigen muss. Für Unternehmen und Bürger macht es nämlich keinen Unterschied, ob eine belastende Regelung von der EU, dem Bundesgesetzgeber, einem Bundesland oder einer Kommune erlassen wird. Zudem hat sich gezeigt, dass der Einfluss europäischer Regelungen auf die bürokratische Belastung deutscher Unternehmen enorm ist: Die Bestandsmessung in Deutschland hat ergeben, dass über 50 Prozent (25,4 Milliarden Euro) der für die deutsche Wirtschaft ermittelten jährlichen Bürokratiekosten durch EU- und internationales Recht veranlasst sind. Darin noch nicht enthalten sind die unmittelbar geltenden EU-Verordnungen.

Damit wird klar, dass die Bundesregierung bei den Verhandlungen über neue europäische Regelungen in Brüssel auf eine möglichst bürokratiekostenarme Ausgestaltung achten muss. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung bei den europäischen Institutionen, das heißt der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament darauf hinwirken, unnötige Bürokratie abzubauen bzw. zu verhindern.

4.1.1 Aktionsprogramm der Kommission

Die Europäische Kommission hatte im Januar 2007 das Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU²² beschlossen. Ziel ist es, bis Ende 2012 25 Prozent der bürokratischen Belastungen aus Informationsverpflichtungen zu reduzieren.

Hierfür hatte die Kommission 13 Rechtsgebiete benannt, in denen die Bürokratiekosten aus 72 Verordnungen und Richtlinien von einem Beratungskonsortium gemessen wurden.

Der NKR begleitete die Kommission bei ihrem Aktionsprogramm. Bereits in seiner 12. Sitzung am 1. Februar 2007 hatte der NKR das Thema mit dem damals bei der Europäischen Kommission für das Aktionsprogramm zuständigen Kommissar Günter Verheugen diskutiert. Dem folgten weitere Gespräche des Vorsitzenden des NKR unter anderem mit dem damals für den Transportbereich zuständigen Kommissar und heutigen Vizepräsidenten Antonio Tajani sowie dem für Energiefragen zuständigen Kommissar Günther Öttinger. Gemeinsam mit den anderen unabhängigen Räten aus den Niederlanden, Großbritannien und Schweden (siehe unten) hat der Rat mehrere Positionspapiere erarbeitet, in denen das Aktionsprogramm der Kommission kritisch gewürdigt wird.²³

²² Das Aktionsprogramm steht als download zur Verfügung unter http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action_program-de.htm.

²³ Die Positionspapiere stehen als download zur Verfügung unter www.normenkontrollrat.bund.de.

Am 22. Oktober 2009 hat die Kommission eine Mitteilung zum Aktionsprogramm veröffentlicht. Danach verursachen die 72 Regelungen des Aktionsprogramms eine jährliche Belastung der europäischen Wirtschaft in Höhe von 123,8 Milliarden Euro. Die Kommission hat Vorschläge zur Reduzierung der bürokratischen Belastungen in diesen 13 Rechtsgebieten mit einem Volumen von 40,4 Milliarden Euro vorgelegt. Das wären 33 Prozent der geschätzten Belastung der gemessenen 72 Rechtsakte, wenn sie unverändert vom Europäischen Parlament und Rat angenommen und in den Mitgliedstaaten umgesetzt würden.

Der NKR begrüßt, dass die Kommission viele Vereinfachungsvorschläge auf den Weg gebracht hat. Bedauerlich ist jedoch, dass einige Vorschläge von der Kommission bisher nicht bzw. nur sehr zögerlich weiterverfolgt wurden. So hat die Kommission zum Beispiel den Vorschlag des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH), bestimmte Handwerksbetriebe von der Verpflichtung zur Nutzung von Fahrtenschreibern zu befreien, erst im Juli 2011 vorgelegt, obwohl dieser bereits im Mai 2009 von der Kommission als beste Idee zum Bürokratieabbau ausgezeichnet wurde. Bislang müssen Handwerksbetriebe bei Fahrten ab 50 km Entfernung einen Fahrtenschreiber nutzen. Der Vereinfachungsvorschlag sieht vor, diese Entfernung auf 150 km heraufzusetzen. Der nunmehr von der Kommission verabschiedete Vorschlag enthält die Möglichkeit einer Befreiung für Fahrten bis 100 km. Der NKR fordert die Bundesregierung auf, sich für eine schnelle Umsetzung einzusetzen, um das deutsche Handwerk um 60-90 Millionen Euro jährlich zu entlasten.

Positiv bewertet der NKR, dass die Kommission mit dem Aktionsprogramm das Thema Bürokratieabbau auf der europäischen Ebene verankert hat. Damit werden auch diejenigen europäischen Mitgliedstaaten für das Thema sensibilisiert, die Bürokratieabbau bislang nicht auf der politischen Agenda hatten. Dies ist Voraussetzung für die Verabschiedung der vorgelegten Abbauvorschläge im Europäischen Rat.

Wichtig ist, dass Rat und Parlament über die Vorschläge zügig entscheiden und die Mitgliedstaaten diese tatsächlich umsetzen, damit die Wirtschaft entlastet werden kann.

Dies ist jedoch keineswegs immer der Fall. Der Rechtsetzungsprozess in Europa ist in der Regel langsam und äußerst schwerfällig. So haben bisher erst wenige Vorschläge die Praxis erreicht und positiv verändert.

Darüber hinaus fehlt für einige Vorschläge der politische Rückhalt. So sah ein Vereinfachungsvorschlag vor, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, Kleinunternehmen von den europäischen Bilanzierungsverpflichtungen auszunehmen. Dieser Vorschlag wurde bereits im Juli 2008 von der sog. Stoiber-Gruppe empfohlen. Er enthält ein Einsparpotential von rund 6 Milliarden Euro für die europäische Wirtschaft. Der NKR bedauert, dass dieser Vorschlag im Europäischen Rat weitestgehend nicht durchsetzbar ist.

Es gibt aber auch ermutigende Beispiele. So wurden im vergangenen Jahr mit der Annahme des Vorschlags zur Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung in Rat und Parlament wichtige Hürden genommen, um die europäische Wirtschaft um rund 18 Milliarden Euro jährlich zu entlasten.

4.1.2 Mitteilung zu intelligenter Regulierung (Smart Regulation)

Die Kommission hat am 8. Oktober 2010 eine Mitteilung zur „Intelligenten Regulierung in der Europäischen Union“ verabschiedet.²⁴ Darin erläutert die Kommission, wie sie künftig die Qualität der Rechtsetzung gewährleisten will. Ziel des Ansatzes ist es, „da zu regulieren, wo es erforderlich ist, und dies bei möglichst geringem Kostenaufwand.“

Um dieses Ziel zu erreichen, will die Kommission vor Erlass einer Regelung den Rechtsbestand in dem jeweiligen Regelungsbereich untersuchen (sog. Ex-post Evaluation). Die Ergebnisse dieser Evaluationen sollen in die Abfassung neuer und die Überarbeitung bestehender Rechtsakte einfließen. Gleichzeitig sollen die Meinungen der Betroffenen, die in Konsultationen zu neuen Regelungsvorhaben eingeholt werden, verstärkt berücksichtigt werden. Hierzu wird die Konsultationsfrist ab 2012 von acht auf zwölf Wochen verlängert.

Der Rat erkennt an, dass die Kommission die Qualität ihrer Rechtsetzung verbessern will. Er bedauert jedoch, dass die Kommission die Gelegenheit nicht genutzt hat, um weitergehende Schritte zu machen. Der NKR hat sich gemeinsam mit den unabhängigen Räten aus den Niederlanden, Großbritannien und Schweden an der Konsultation, die der Mitteilung zur intelligenten Regulierung vorausging, beteiligt und entsprechende Vorschläge eingebracht. So sollte u.a. das Folgenabschätzungssystem der Kommission transparenter werden, indem für alle neuen Legislativvorschläge Folgenabschätzungen verpflichtend werden und die Entwürfe der Folgenabschätzungen veröffentlicht werden. Auf diese Weise würde gewährleistet, dass die von der Kommission vorhergesehenen Regelungen einem Ex-ante-„Praxischeck“ durch die Betroffenen unterworfen werden. Letzteres wurde auch vom Europäischen Rechnungshof in seiner Untersuchung des Folgenabschätzungssystems der Kommission gefordert.

²⁴ Die Mitteilung steht als download zur Verfügung unter <http://eur-lex.europa.eu>.

4.1.3 Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten

Ende 2007 hat die EU-Kommission die Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten (High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, HLG) eingesetzt. Diese sollte die Kommission bei Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Aktionsprogramms unterstützen. Die HLG wird von Ministerpräsident a.D. Dr. Edmund Stoiber geleitet. Ihr gehören 14 weitere unabhängige Persönlichkeiten an – darunter der Vorsitzende des NKR, Dr. Johannes Ludewig.

Das Mandat der HLG lief ursprünglich drei Jahre und war – im Gegensatz zum NKR-Mandat – auf den Abbau bestehender Belastungen begrenzt. Gegenstand der Beratungen waren vor allem die Ergebnisse der Bestandsmessung in den 13 Rechtsgebieten sowie geplante Abbaumaßnahmen.

Die HLG hat über 250 Vereinfachungsvorschläge mit einem jährlichen Entlastungsvolumen von über 40 Milliarden Euro vorgelegt und im September 2009 einen Zwischenbericht beschlossen,²⁵ den sie an Kommissionspräsident José Manuel Barroso übergeben hat. Ein Großteil dieser Vorschläge wurde von der Kommission aufgegriffen.

Im August 2010 wurde das Mandat der HLG bis zum Ablauf des Aktionsprogramms der Kommission Ende 2012 verlängert. Zudem hat die HLG weitere Aufgaben bekommen. Sie soll die Kommission auch bei deren Vereinfachungsprogramm beraten und bis November 2011 einen Bericht erarbeiten, in dem Beispiele für eine besonders bürokratiekostenarme Umsetzung europäischer Rechts in nationales Recht vorgestellt werden. Außerdem soll die Gruppe eng mit Interessenvertretern und Kommissionsdienststellen zusammenarbeiten und sich regelmäßig mit dem stellvertretenden Generalsekretär der Kommission und Vorsitzenden des Ausschusses für Folgenabschätzung (Impact Assessment Board, IAB) über das Thema Bürokratiekosten austauschen.

Der Rat begrüßt die Verlängerung und Ausweitung des Mandats der HLG. Allerdings werden die mit dem neuen Mandat verbundenen Chancen noch nicht in ausreichender Weise genutzt, da sich die Zusammenarbeit mit dem IAB in der Praxis schwierig gestaltet. Das IAB ist zum Beispiel nicht bereit, die HLG über Bürokratiekosten von laufenden, das heißt von der Kommission noch nicht angenommenen Regelungsvorschlägen zu informieren. Dies ist bedauerlich, denn dadurch kann die Expertise der HLG in Sachen Bürokratiekosten bei der Vorbereitung neuer EU-Gesetzgebungsvorhaben nicht sinnvoll genutzt werden.

²⁵ Der Zwischenbericht steht als download bereit unter http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm zur Verfügung.

4.1.4 Sonderbericht Nr. 3/2010 des Europäischen Rechnungshofs „Folgenabschätzungen in den EU-Organen: Helfen sie bei der Entscheidungsfindung?“

Am 28. September 2010 hat der Europäische Rechnungshof den Bericht „Folgenabschätzungen in den EU-Organen: Helfen Sie bei der Entscheidungsfindung?“ veröffentlicht. Der NKR war in einer Steuerungsgruppe vertreten, die den Rechnungshof bei der Erstellung des Berichts unterstützt hat. In der Studie kommt der Rechnungshof zu dem Schluss, dass Folgenabschätzungen insgesamt gesehen und vor allem in den letzten Jahren die Entscheidungsfindung in den EU-Organen wirksam unterstützt haben. Folgenabschätzungen sind zu einem festen Bestandteil der politischen Gestaltung der Kommission geworden und wurden von ihr für eine bessere Konzeption ihrer Initiativen genutzt. Allerdings werden nach Meinung des Europäischen Rechnungshofs die Bürokratiekosten insgesamt nicht ausreichend quantifiziert. Von den 39 vom Rechnungshof untersuchten Folgenabschätzungen aus dem Jahr 2008 wurde lediglich in 14 Fällen eine Quantifizierung der Bürokratiekosten vorgenommen. Nur in vier Folgenabschätzungen wurde das SKM verwendet.

Der Europäische Rechnungshof gibt zahlreiche Empfehlungen. So soll die Kommission zum Beispiel

- eine Übersicht über alle Legislativvorschläge vorlegen (einschließlich der Überprüfung geltender Rechtsvorschriften), zu denen sie Folgenabschätzungen plant. Weshalb von einer Folgenabschätzung abgesehen wird, sollte ausführlich begründet werden;
- vorläufige Dokumente veröffentlichen (wie Ablaufpläne und Entwürfe von Folgenabschätzungsberichten) zwecks Information und Einholung von Stellungnahmen;
- sicherstellen, dass die Qualitätsprüfung der Arbeit des Impact Assessment Board rechtzeitig vorgenommen wird;
- Folgenabschätzungen so ausarbeiten, dass der Vergleich der verschiedenen Optionen hinsichtlich der geschätzten Auswirkungen erleichtert wird. Dies ließe sich durch eine bessere Quantifizierung und monetäre Bewertung der Auswirkungen sowie eine bessere Darstellung qualitativer Analysen erreichen;
- die Umsetzungskosten ihrer Legislativvorschläge gründlicher analysieren und sich bei der Quantifizierung der Verwaltungslasten konsequent auf das Standardkostenmodell stützen.

Der NKR begrüßt den Bericht des Europäischen Rechnungshofs. Mit seinen Empfehlungen be-

stätigt er die Eindrücke des NKR, dass die Folgenabschätzung der Kommission insbesondere mit Blick auf die frühzeitige Einbindung von Interessensgruppen und auf die Abschätzung der Bürokratiekosten noch verbesserungsfähig ist. Der NKR bedauert, dass der europäische Rechnungshof in seinen Empfehlungen zu der Frage der Unterstützung der Kommission im Ex-ante-Prozess durch permanente externe Experten nicht Stellung genommen hat.

4.1.5 Bericht des Europäischen Parlaments zu Folgenabschätzungen

Am 6. Juni 2011 hat das Europäische Parlament den sogenannten „Niebler-Bericht“ (Berichterstatterin Frau Dr. Angelika Niebler, MdEP)²⁶ beschlossen. Darin kritisiert es die Durchführung von Folgenabschätzungen der Europäischen Kommission. Die oft aufwändigen Folgenabschätzungen wiesen nicht immer die notwendige Unabhängigkeit und Transparenz auf. Das Parlament hält deshalb Verbesserungen der Strukturen für erforderlich, um unabhängigere Gesetzesfolgenabschätzungen zu erhalten. Seine Kritik bezieht sich vor allem auf das vom Kommissionspräsidenten ernannte IAB. Dessen Mitglieder seien nur formal unabhängig, da sie derzeit vom Kommissionspräsidenten ernannt würden und seinen Weisungen unterlägen. Das Parlament fordert daher, dass die Mitglieder des IAB in Zukunft vor ihrer Ernennung von Rat und Parlament geprüft werden. Zudem sollen sie nicht länger den Weisungen des Kommissionspräsidenten unterliegen. Weiterhin sollen externe Experten sowie Interessenvertreter in die Arbeit des IAB einbezogen werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, zur Verbesserung der Folgenabschätzungen künftig verstärkt Interessenvertreter aus verschiedenen Fachbereichen einzubeziehen. Zudem hält das Parlament eine qualitative Verbesserung für erforderlich. Dazu sollen neben einer reinen Kosten-Nutzen-Analyse auch soziale, wirtschaftliche und ökologische Auswirkungen bei der Folgenabschätzung berücksichtigt werden.

Künftig will das Parlament selbst eigene Folgenabschätzungen durchführen und entsprechende Strukturen aufbauen.

Der NKR begrüßt den Bericht des Europäischen Parlaments. Es ist wichtig, dass das Parlament gegenüber der Kommission deutlich gemacht hat, dass es die bisherige Praxis der Folgenabschätzung für nicht ausreichend hält, insbesondere im Blick auf den IAB als eine rein kommissionsinterne Prüfungsinstanz. Der NKR begrüßt darüber hinaus, dass das Parlament Strukturen aufzubauen beabsichtigt, um die Folgen eigener Änderungen an den Kommissionsvorschlägen besser abschätzen zu können.

Zutreffend bleibt nach Ansicht des Rates die Feststellung des Parlaments, dass eine gemeinsame von Kommission und Parlament getragene unabhängige Instanz für die Gesetzesfolgenabschätzung die beste Lösung wäre – ein Vorschlag, der von der Kommission abgelehnt wird.

²⁶ Bericht über Gewährleistung unabhängiger Folgenabschätzungen; Europäisches Parlament, Bericht Nr. A7-0159/2011.

4.1.6 EU Ex-ante Verfahren

Die Bundesregierung ist über den Europäischen Rat unmittelbar am Rechtsetzungsprozess auf europäischer Ebene beteiligt. Dieser Einfluss sollte genutzt werden, um bürokratische Belastungen aus neuen EU-Rechtsakten zu vermeiden.

Mit dieser Zielsetzung haben die für europäische Fragen zuständigen Staatssekretäre am 8. Oktober 2007 ein Verfahren beschlossen, um bereits bei den Verhandlungen über neues EU-Recht auf die Vermeidung unnötiger Bürokratie zu achten. Dieser Beschluss wurde am 30. April 2009 durch einen Beschluss der für Europafragen zuständigen Abteilungsleiter ergänzt. Danach soll bei fehlender oder unzureichender Bürokratiekostenschätzung in den Ratsgremien (Ratsarbeitsgruppen, AStV) die nachträgliche Durchführung durch die Kommission nachdrücklich eingefordert werden. Bei der AStV-Weisungsgebung findet dieser Punkt besondere Berücksichtigung. Das federführende Ressort wirbt um Unterstützung anderer Mitgliedsstaaten bei der Einforderung einer plausiblen und nachvollziehbaren Bürokratiekostenschätzung. In Fällen mit voraussichtlich signifikanten Verwaltungslasten, in denen die Kommission keine plausible und nachvollziehbare Bürokratiekostenschätzung vorgenommen hat und auch entsprechenden Forderungen in den Ratsgremien nicht nachkommt, führt das federführende Ressort – gegebenenfalls mit Unterstützung des StBA – eine eigene Schätzung der auf Deutschland bezogenen Bürokratiekosten durch. Das Ergebnis bringt das Ressort in die weiteren Beratungen des Legislativvorschlags ein, um dadurch die Forderung nach einer umfassenden EU-weiten Bürokratiekostenschätzung durch die Kommission zu untermauern.

Der NKR ist nach den oben genannten Beschlüssen in das Verfahren zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages einbezogen. Für die Prüfung stehen in der Regel nur ca. 1-2 Tage zur Verfügung. In dieser Zeit ist eine angemessene Prüfung und Bewertung durch den NKR in der Regel nicht möglich. Auch ist für den Rat noch nicht erkennbar, dass sich das oben genannte Verfahren etabliert und zu greifbaren Ergebnissen geführt hat.

Er hat daher schon mehrfach darauf hingewiesen, dass das Verfahren verbessert werden muss. Einen Ansatz hierzu bietet der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im April 2011 vorgestellte Mittelstandsmonitor. Mithilfe dieses Instruments sollen die Auswirkungen geplanter Initiativen der Kommission von Bundesministerien und Betroffenen auf ihre Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen hin untersucht und anschließend in Form einer Ampel dargestellt werden. Grundlage dieser Untersuchung ist das jährlich im Herbst veröffentlichte Arbeitsprogramm der EU-Kommission.

Der Rat empfiehlt zu prüfen, ob dieses Instrument auch dazu genutzt werden kann, die bürokratischen Belastungen genauer abzuschätzen. Zu den belastendsten Maßnahmen sollte dann eine detaillierte Untersuchung der zu erwartenden Auswirkungen durchgeführt werden, um möglichst schon vor Verabschiedung eines Regelungsvorschlags durch die Kommission neuer Bürokratie entgegenzuwirken.

4.1.7 Fazit

Die Bedeutung des Bürokratieabbaus ist in den letzten fünf Jahren auf europäischer Ebene immer größer geworden. Kommission und Parlament, aber auch die Bundesregierung, haben viel erreicht. Gleichwohl besteht weiterhin erheblicher Handlungsbedarf.

Die Kommission besitzt das alleinige Gesetzesinitiativrecht. Ihr kommt daher eine Schlüsselrolle zu. Sie ist mit dem Aktionsprogramm ambitioniert gestartet, hat zuletzt aber an Reformeifer verloren. Hier bestehen durchaus Verbesserungsmöglichkeiten, auf die der NKR bereits mehrfach in seinen Jahresberichten und in den gemeinsamen Positionspapieren mit den anderen unabhängigen Räten hingewiesen hat. Dies betrifft insbesondere die flächendeckende Durchführung von Folgenabschätzungen für alle Legislativvorschläge und die regelmäßige Veröffentlichung der Entwürfe von Folgenabschätzungen.

Besondere Bedeutung besitzt zudem die Kontrolle der Bürokratiekosten neuer europäischer Regelungen durch ein unabhängiges Gremium. Der NKR ist davon überzeugt, dass eine solche unabhängige Prüfung für einen nachhaltigen Kulturwandel in der Europäischen Kommission außerordentlich hilfreich sein würde.

Darüber hinaus könnte das nationale Verfahren zur Abschätzung bürokratischer Belastungen neuer Regelungsvorhaben der Kommission wirksamer gestaltet werden.

4.2 Austausch mit SKM-Anwenderstaaten

In den letzten fünf Jahren hat der NKR kontinuierlich das Gespräch mit Experten aus anderen Ländern gesucht, in denen Erfahrungen mit Bürokratieabbau und dem Standardkostenmodell existieren. Bereits im ersten halben Jahr nach seiner Berufung hatte der NKR Vertreter aus den Niederlanden, Dänemark, Großbritannien und Österreich zu Gast in seinen Sitzungen. Insbesondere die niederländischen Erfahrungen waren für den NKR eine wertvolle Starthilfe.

Neben vielen bilateralen Treffen in den vergangenen Jahren waren die vier von der Bertelsmann-Stiftung organisierten internationalen Konferenzen – die sog. „International Regulatory Reform Conferences“ – Plattformen für einen fruchtbaren Dialog mit Experten aus anderen Ländern.

Der NKR hat auch an der 4. International Regulatory Reform Conference teilgenommen, die am 10. und 11. März 2011 in Amsterdam stattfand. Dabei hat sich gezeigt, dass die anfängliche Fokussierung auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten im internationalen Kontext mittlerweile einer breiteren Betrachtung unter Einbeziehung des Erfüllungsaufwandes weicht. Insofern ist Deutschland mit der Erweiterung des Programms auf den Erfüllungsaufwandes auch aus internationaler Perspektive auf dem richtigen Weg.

4.3 Zusammenarbeit mit anderen unabhängigen Räten

Der NKR konnte zu Beginn auf die Erfahrungen des vergleichbaren niederländischen Rates *Actal* sowie der damaligen *Better Regulation Commission* in Großbritannien (ab 2010: *Regulatory Policy Committee*) zurückgreifen. 2008 kam mit dem schwedischen Regelradet ein weiteres unabhängiges Beratungsgremium mit ähnlichen Aufgaben hinzu.

Der NKR nutzt dieses Netzwerk zum regelmäßigen Gedanken- und Erfahrungsaustausch. Darüber hinaus setzen sich die Räte zum Beispiel mit gemeinsamen Positionspapieren dafür ein, das Thema Bürokratieabbau auf der europäischen Ebene voranzubringen.

Insgesamt hat sich der Austausch mit anderen unabhängigen Räten und SKM-Anwenderstaaten als sehr hilfreich erwiesen. So konnte auf wertvollen Erfahrungen bei der Einführung des Standardkosten-Modells in anderen Mitgliedsstaaten aufgebaut und Lösungsansätze bei methodischen Fragen erörtert werden. Darüber hinaus ist ein gemeinsames Vorgehen unverzichtbar, um sich gegenüber der Europäischen Kommission Gehör zu verschaffen und die Verbesserungen der Gesetzesfolgenabschätzungen europäischer Rechtsakte voranzubringen.

4.4 OECD

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat in den letzten Jahren ihr Programm zur besseren Rechtsetzung „*Regulatory Policy and Governance*“ weiterentwickelt. Derzeit arbeitet die OECD an konkreten Empfehlungen für die Mitgliedsstaaten. Ein erster Entwurf wurde im Mai 2011 in einem breit angelegten Konsultationsverfahren den Mitgliedsstaaten zur Stellungnahme zugesandt. Die Empfehlungen beinhalten unter anderem Hinweise zur Gesetzesfolgenabschätzung („*Analyse des Rechtsbestands*“) und zur Gesetzgebung im Mehrebenensystem.

Grundlage hierfür sind unter anderem die von der OECD erstellten Länderberichte zur „*Besseren Rechtsetzung in Europa*“, die auf Untersuchungen und Interviews in den betroffenen Ländern basieren. Der Deutschland-Bericht wurde 2010 veröffentlicht. Darin bescheinigte die OECD Deutschland große Fortschritte im Bereich der besseren Rechtsetzung. Sie empfahl u.a. die Ausweitung des Programms zum Bürokratieabbau auf den gesamten Erfüllungsaufwand sowie eine entsprechende Ausweitung des NKR-Mandats.

Die Länderberichte waren auch Gegenstand der „*First International Conference of the Regulatory Policy Committee*“, die am 28. und 29. Oktober 2010 zu dem Thema „*Regulatory Policy at the Crossroads: Towards a New Policy Agenda*“ in Paris stattfand. Der NKR hat bei dieser Veranstaltung vor allem auf die Vorteile eines unabhängigen Prüfungsgremiums hingewiesen und

die dafür politisch und institutionell erforderlichen Voraussetzungen am Beispiel des NKR vorgestellt. Die Ergebnisse der Veranstaltung hat die OECD in sogenannten „key messages“ zusammengefasst.

Das Vorgehen der OECD, internationale Vergleichsstudien zur besseren Rechtsetzung durchzuführen, um anschließend neue Empfehlungen für die Mitgliedstaaten zu entwickeln, wird vom NKR nachdrücklich unterstützt. Der umfangreiche Konsultationsprozess steigert die Akzeptanz und Durchsetzbarkeit der Empfehlungen. Von einem solchen Vorgehen können alle Mitgliedstaaten der OECD nur profitieren.

III Der Weg nach vorn – Erweitertes Mandat des Nationalen Normenkontrollrates

Im März 2011 trat die in der Koalitionsvereinbarung angekündigte Änderung des NKR- Gesetzes in Kraft.

Nach § 1 Abs. 3 NKR-Gesetz prüft der Rat insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft, insbesondere für mittelständische Unternehmen.

Teil des Erfüllungsaufwandes sind auch die Bürokratiekosten (§ 2 Abs. 2 NKR-Gesetz).

Die Prüfung des NKR kann sich nach § 4 Abs. 2 NKR-Gesetz darüber hinaus auf die methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung der folgenden Aspekte erstrecken:

- verständliche Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit der Regelung,
- Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten,
- Erwägungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Befristung und Evaluierung,
- Ausführungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung,
- inwieweit im Falle der Umsetzung einer Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte der Europäischen Union über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden.

Die angestrebten Ziele und Zwecke von Regelungen sind hingegen, wie bisher, nicht Gegenstand der Prüfung des NKR.

1. Erfüllungsaufwand

Die Bundesministerien müssen nunmehr bei neuen Regelungsentwürfen umfassend alle Folgekosten für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie für die Verwaltung (sogenannter Erfüllungsaufwand) ausweisen und dem NKR zur Stellungnahme vorlegen. Bislang konnte sich der NKR in seinen Stellungnahmen zu neuen Gesetzen nur zu den Kosten aus Informationspflichten äußern. Diese Einschränkung war sowohl für die Adressaten der Regelungen als auch für die am Gesetzgebungsprozess Beteiligten unbefriedigend, da wesentliche Folgekosten vom NKR nicht geprüft wurden.

Der NKR begrüßt diesen Schritt hin zur vollen Kostentransparenz bei neuen Regelungsvorhaben, denn eine umfassende Darstellung der Gesetzesfolgen ist unabdingbar für eine sachgerechte politische Diskussion. Erst die umfassende Kenntnis der Folgen, die ein Gesetz für die Normadressaten hat, ermöglicht eine bewusste und verantwortungsvolle Entscheidung der Rechtsetzungsorgane.²⁷

Während das Ex-ante Verfahren somit auf Basis der bisherigen Vorgehensweise erweitert wird, hat die Bundesregierung bei der Reduzierung des Bestands einen anderen Weg gewählt. Aufgrund der hohen Komplexität und des unverhältnismäßigen Aufwands verzichtet sie auf die Durchführung einer flächendeckenden Bestandsmessung. Sie wird eine solche Messung zunächst nur in den folgenden Bereichen durchführen:

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

In diesen Bereichen hat sie sich zudem das Ziel gesetzt, umgehend konkrete Möglichkeiten aufzuzeigen, um den Erfüllungsaufwand um 25 Prozent zu reduzieren. Hierzu hat die Bundesregierung mittlerweile einzelne Projekte aufgesetzt.

²⁷ So auch die Begründung zur Änderung des NKR-Gesetzes BT-Drs. 17/1954.

Nachdem die notwendigen Strukturen zur Umsetzung des Programms zum Bürokratieabbau aufgebaut, Prozesse und Abläufe eingespielt und methodische Fragen weitgehend geklärt sind, hält es der NKR für zielführend, jetzt mit der Öffnung hin zum Erfüllungsaufwand zu beginnen. Durch die Erweiterung des Abbauprozesses zu einer umfassenderen Kostenbetrachtung können die Abbaubemühungen ganzheitlicher und damit so, wie sie von den jeweils Betroffenen (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie vollziehender Verwaltung) empfunden werden, organisiert werden. Die Einbeziehung des Erfüllungsaufwandes ist ein richtiger Schritt – allerdings auch kein Selbstläufer.

Die Ermittlung der Erfüllungskosten ist schwieriger als die Darstellung der Kosten aus Informationspflichten. Während zum Beispiel Informationspflichten eher standardmäßig ablaufende Prozesse in den Unternehmen auslösen, besteht bei der Befolgung materiellrechtlicher Vorschriften oft eine Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten. Daher muss beim Erfüllungsaufwand von Fall zu Fall geprüft werden, welche konkreten Handlungsschritte in einem Unternehmen unternommen werden, um die gesetzliche Pflicht zu erfüllen. Zudem kann nicht immer trennscharf abgegrenzt werden, welche Prozesse in einem Unternehmen auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen, also „sowieso“ ablaufen.

Darüber hinaus besteht aufgrund der oft sehr engen Zeitabläufe bei neuen Regelungsvorhaben die Gefahr, dass eine sachgerechte Darstellung des Erfüllungsaufwandes im Ex-ante-Verfahren zeitlich nicht immer möglich ist. Der Rat geht davon aus, dass die Bundesregierung trotz dieser Schwierigkeiten alle Anstrengungen unternimmt, um die erforderliche Kostentransparenz herzustellen. Transparenz über die Kosten kann zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen, führt aber nicht automatisch zur Reduzierung von Belastungen. Hierzu ist aktives Handeln gefordert. Schon bei der Konzeption eines neuen Regelungsvorhabens müssen die damit verbundenen Folgekosten für die Betroffenen mitbedacht und kostengünstigere Lösungen gesucht werden. Insbesondere bei der Umsetzung von EU-Vorhaben muss es für die Bundesministerien darum gehen, eine 1:1 Umsetzung zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der NKR der Bundesregierung, die in der Koalitionsvereinbarung genannten Projekte zügig durchzuführen. Darüber hinaus sollte sie nach Umsetzung des Abbauziels bis Ende 2011 die Verringerung von Bürokratie und Erfüllungsaufwand weiter vorantreiben und bis zum Frühjahr 2012 ein entsprechendes Konzept – gegebenenfalls einschließlich neuer quantitativer Zielsetzungen sowie unter Berücksichtigung der Aussagen in der Koalitionsvereinbarung – vorlegen. Der Rat seinerseits wird dazu kurzfristig Stellung nehmen, so dass abschließende politische Festlegungen vor der Sommerpause 2012 erfolgen können.

Unabhängig davon ist im Blick auf die Bürokratiekosten der geltende Nettoziel-Beschluss weiterhin zu beachten. Der Rat geht davon aus, dass die Bundesregierung alles tun wird, damit das derzeitige Belastungsniveau insgesamt nicht überschritten, sondern weiter verringert wird.

2. Weitere Prüfrechte des Nationalen Normenkontrollrates

Die Prüfung des NKR kann sich darüber hinaus – wie oben dargestellt – künftig auch auf die methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung weiterer Aspekte erstrecken:

2.1 Alternativen

Der NKR hat in den letzten Jahren die Erfahrung gemacht, dass die von der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geforderte Darstellung alternativer Lösungsmöglichkeiten nur selten vorgenommen wurde. Eine solche Darstellung ist jedoch für die Beurteilung der vorgeschlagenen Regelung durch den Gesetzgeber von großer Bedeutung. Auch international ist die Erörterung von Alternativen bei neuen Regelungsvorhaben durchaus üblich. So werden in den Folgeabschätzungen der EU-Kommission regelmäßig drei Handlungsalternativen beschrieben. Der NKR fordert daher die Bundesregierung auf, diese Vorgabe der GGO stärker zu beachten. Er wird diesen Aspekt künftig verstärkt in seine Prüfung einbeziehen.

2.2 Befristung und Evaluierung

Die regelmäßige Prüfung von Befristungs- und Evaluierungsmöglichkeiten neuer Regelungsvorhaben kann maßgeblich zur besseren Rechtsetzung beitragen. Mit Hilfe von Evaluierungen kann geprüft werden, ob die beabsichtigten Wirkungen eines Gesetzes eingetreten sind. Darüber hinaus liefern sie auch Erkenntnisse über den Eintritt unbeabsichtigter Nebenwirkungen. Befristung und Evaluierung sind deshalb wichtige Instrumente, um Fehlentwicklungen entgegenzuwirken und bürokratische Belastungen zu reduzieren.

Schon auf der Grundlage seines anfänglichen Mandats hat der NKR bei der Einführung neuer Informationspflichten in einzelnen Fällen empfohlen, die Regelung nach einer bestimmten Frist zu evaluieren. Häufig ist bei Erlass einer neuen Regelung auf Bundesebene noch unklar, wie diese – insbesondere durch Länder und Kommunen – vollzogen wird. Es ist daher notwendig, nach einer gewissen Zeit zu überprüfen, wie sich die Regelung in der Praxis bewährt hat und ob gegebenenfalls Nachbesserungsbedarf besteht.

Nach Erfahrung des NKR werden die Instrumente der Befristung und Evaluierung noch zu selten genutzt. Auch der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat in seinem Gutachten vom Dezember 2009²⁸ festgestellt, dass nur in rund einem Fünftel aller

²⁸ Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes, Tz. 5.1.1 f.

Gesetzentwürfe Angaben zur Befristung oder zum Ausschluss von Befristungsmöglichkeiten gemacht wurden. Die Gesetzesevaluierung findet in noch geringerem Maße Anwendung in den Gesetzesvorlagen, als dies bei der Befristung der Fall ist (rund ein Siebtel aller Fälle).

Der NKR hat bereits in seinem letzten Jahresbericht²⁹ Eckpunkte für eine Prüfung dieser Aspekte aufgezeigt. Beispielsweise hatte er von einer Regelbefristung, das heißt einer obligatorischen, ausnahmslosen Befristung aller neuen Regelungen, abgeraten. Die Regelbefristung führt nach Auffassung des NKR zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und birgt die Gefahr von Verlängerungsautomatismen, die mit zusätzlicher Bürokratie verbunden sind.³⁰

Der Rat hält es für richtig, dass die Bundesregierung zunächst eine Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes entwickelt hat und die Fragen der Befristung und Evaluierung zurückgestellt hat. Nachdem die Methodik zur Messung des Erfüllungsaufwandes aber nunmehr erarbeitet worden ist, sollte die Bundesregierung dieses Thema wieder aufnehmen und gemeinsam mit dem Rat eine Methodik zur Prüfung von Regelungen über das Inkrafttreten, die Befristung und Evaluierung entwickeln.

2.3 Umsetzung von EU-Recht

Die Bundesregierung hat sich dazu verpflichtet, neue EU-Regelungen grundsätzlich nur 1:1 umzusetzen.³¹ Entsprechend ist nach der GGO bei neuen Regelungsvorhaben in der Begründung darzustellen, inwieweit im Falle der Umsetzung einer Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte der Europäischen Union über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden.³² Der BWV hat in seinem oben genannten Gutachten festgestellt, dass nur in rund 2/3 der untersuchten Fälle Angaben über das Verhältnis der nationalen Gesetzesbestimmungen zu den EU-Rechtsvorschriften gemacht wurden. Dabei war die Darstellungstiefe sehr unterschiedlich.³³

Eine sachgerechte Prüfung der 1:1 Umsetzung erfordert eine detaillierte Darstellung der einzelnen EU-rechtlichen Vorgaben und einen entsprechenden Abgleich mit den beabsichtigten nationalen Umsetzungsvorschriften. Da ein solcher Abgleich bei der Ausarbeitung neuer Regelungen ohnehin erfolgen muss, dürften aus Sicht des Rates keine Schwierigkeiten bestehen, diesen Abgleich in der Begründung darzustellen.

Da im Regelfall bei der Richtlinienumsetzung mehrere Handlungsalternativen als 1:1 Umsetzung gelten können, ist die Frage, ob im konkreten Fall über die EU-rechtlichen Vorgaben hin-

29 NKR-Jahresbericht 2010, Seite 49ff.

30 NKR-Jahresbericht 2010, Seite 50.

31 Siehe auch: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt., Seite 16.

32 § 43 Abs. 1 Nummer 9 GGO.

33 Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes, Tz. 5.1.3.

ausgegangen wurde, nicht immer einfach zu beantworten. Erforderlich ist daher zum Teil eine vertiefte inhaltliche Prüfung. Eine rein floskelhafte Aussage, bei der Regelung handele es sich um eine 1:1 Umsetzung von EU-Recht, genügt aus Sicht des Rates daher nicht.

Darüber hinaus können die einzelnen Umsetzungsalternativen auch unterschiedliche Kosten zur Folge haben, was wiederum bei der Darstellung alternativer Lösungsmöglichkeiten (siehe Kapitel III.2.1, Seite 74) zu berücksichtigen ist.

2.4 Messung von EU-Verordnungen

Die Bundesregierung hat die Messung von EU-Verordnungen unter anderem deshalb zunächst zurückgestellt, da es sich bei diesen nicht um Bundesrecht handelt. Der Rat hält es aber nach wie vor für wichtig, auch die Belastungen durch unmittelbar geltendes EU-Recht in den Blick zu nehmen, da nur so ein vollständiges Bild der bürokratischen Belastungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft entsteht. Zudem könnte die Bundesregierung auf Basis der Messergebnisse wesentlich fundierter gegenüber der EU-Kommission bei neuen Regelungsvorhaben auf bürokratiearme Umsetzungen hinwirken.

3. Vollzugsaufwand der Verwaltung

Eine nachhaltige Verbesserung der Gesetzgebung kann nur realisiert werden, wenn Entlastungen der Wirtschaft sowie der Bürgerinnen und Bürger nicht zu einem unverhältnismäßigen Anstieg der (Vollzugs-)Kosten der Verwaltung führen. Vollzugsaufwand im Bereich des Bundes stellt eine Haushaltsbelastung dar und wurde bislang im Vorblatt eines Regelungsentwurfs unter der Ziffer D. ausgewiesen. Häufig sind in den Begründungen zu Regelungsvorhaben eher formelhaften Formulierungen zu finden wie zum Beispiel „Mehrausgaben in der Verwaltung werden durch entsprechende Effizienzsteigerungen ausgeglichen“ oder „der erhöhte Verwaltungsaufwand wird durch entsprechende Gebühren kompensiert.“ Aussagen dazu, wie diese Effizienzsteigerungen letztlich erreicht werden sollen oder welche Mehrkosten für Wirtschaft sowie für Bürgerinnen und Bürger durch erhöhte Gebühren entstehen, fehlten häufig. Bislang wurde dieses Vorgehen im Rahmen der Ressortabstimmung vom Bundesministerium der Finanzen und vom Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung gerügt.

Nunmehr wird auch der Vollzugsaufwand von Ländern und Gemeinden dem Erfüllungsaufwand zugeordnet und muss künftig methodengerecht quantifiziert und ausgewiesen werden. Dieser umfassendere Ansatz zur Gesetzesfolgenabschätzung wirft bei der Abgrenzung und Berechnung der Kosten der Verwaltung ebenfalls methodische Fragen zum Beispiel hinsichtlich der Berechnung der Personalkosten auf. Der Leitfaden liefert den Ressorts hierzu Anhaltspunkte. Anders als bei der Methodik zur Berechnung des Erfüllungsaufwandes der

Wirtschaft liegen bereits zum Beispiel allgemeine Vorgaben des BMF für die Personalkostensätze der Bundesverwaltung³⁴ vor. Da aber in der Regel die Länder die Gesetze des Bundes als eigene Angelegenheit vollziehen (Artikel 84 GG) und dies häufig auf Kommunen übertragen, sind auch deren Verwaltungsprozesse über Standardaktivitäten zu ermitteln und zu quantifizieren.

Mit dem zunehmenden Kostendruck auf die öffentlichen Haushalte wird verstärkt auch die Frage der Vollzugskosten Gegenstand der parlamentarischen Beratungen, zumal hiervon häufig auch Länderinteressen berührt werden. Auch aus diesem Grund ist eine qualitative Verbesserung der Darstellung der Kosten der öffentlichen Verwaltung im Ex-ante-Verfahren notwendig. Dies ist auch ein Ergebnis der jüngst abgeschlossenen Beratungen zur Gemeindefinanzreform. Vor diesem Hintergrund begrüßt der NKR das Projekt des BMF „Vollzugaufwand der Steuerverwaltung – Ermittlung im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren“ ausdrücklich. Ziel dieses Vorhabens ist es, eine Methodik zu entwickeln, die es ermöglicht, den Vollzugaufwand neuer Steuergesetze hinreichend verlässlich zu schätzen.

Im Zuge der Umsetzung in Landesrecht kann der mit den jeweiligen bundesrechtlichen Vorschriften und organisatorischen Lösungen verbundene Erfüllungsaufwand ebenfalls geschätzt, im Rahmen von Evaluierungen von den Ländern und ihren Kommunen selbst nachgehalten und in Leistungsvergleiche eingebracht werden. Die – mehrstufige – Einbeziehung der Vollzugskosten in den Erfüllungsaufwand ex ante und ex post schafft somit Transparenz über alle wesentlichen Kostenfolgen von Bundesrecht, wahrt dabei die besonderen Kompetenzabgrenzungen des deutschen Föderalismus und schafft Klarheit über die sie verursachenden Faktoren.

4. Empfehlungen zum weiteren Abbau von Bürokratie

Aufgrund seiner fünfjährigen Tätigkeit und der dabei gesammelten Erfahrungen gibt der NKR für den weiteren Abbau von Bürokratie folgende Empfehlungen:

1. Die elektronische Übermittlung von Informationen bietet viele Möglichkeiten, bürokratische Abläufe zu vereinfachen. Über die Hälfte der durch Maßnahmen der Bundesregierung erzielten Reduzierung von Bürokratie lassen sich auf den Einsatz moderner Informationstechniken zurückführen. Für diese klassische Querschnittsaufgabe hat die Bundesregierung bisher kein stringentes Konzept beschlossen, um ressortübergreifend den Informationsfluss effizienter zu gestalten. Nebeneinander

³⁴ Siehe BMF-Pauschalen, www.bundesfinanzministerium.de.

bestehen die Elster-Anwendung für Informationen an die Finanzbehörden, das DEÜV-Verfahren für Meldungen in der Sozialversicherung oder nur teilweise abgestimmte Systeme wie der neue Personalausweis oder die Gesundheitskarte. In anderen Bereichen wie BAföG wird in jedem Bundesland ein eigenes Softwareprogramm angewandt. Die Einführung des neuen Personalausweises sowie die E-Bilanz sind weitere Beispiele für unkoordiniertes Vorgehen bei der Elektronisierung von Verwaltungsvorgängen. Das auch durch isolierte Betrachtungsweise bedingte Scheitern von ELENA hat für die Fortentwicklung von E-government ein negatives Zeichen gesetzt.

2. Viele Bemühungen zur Reduzierung der Bürokratie und zur Vereinfachung der Vorgänge scheitern an unterschiedlichen Rechtsbegriffen in verschiedenen Rechtsbereichen. Herausragendes Beispiel dafür sind die unterschiedlichen Einkommensbegriffe. Bei aller Schwierigkeit einer Angleichung wegen gegebenenfalls erheblicher materieller Folgen sollte für ein schrittweises Vorgehen – sowohl inhaltlich wie zeitlich – ein „Fahrplan“ erstellt werden, um zum Beispiel in einem begrenzten Zeitraum von etwa drei bis fünf Jahren eine Angleichung und damit eine nachhaltige bürokratische Vereinfachung zu erreichen.
 3. Die vom NKR initiierten „Einfacher zu...“-Projekte haben erstmals an konkreten Beispielen die ebenenübergreifende Durchführung von Verwaltungsabläufen transparent gemacht. Sie haben über die stark auf die Wirtschaft bezogene Betrachtung der Informationspflichten hinaus das Augenmerk auf die Betroffenheit von Bürgern und Verwaltung gelenkt. Ferner zeigen sie Möglichkeiten auf, wie auch in einem föderativen Staat die Verwaltungsvorgänge von den durchführenden Ländern, Gemeinden und anderen Selbstverwaltungsorganen durch bessere gegenseitige Information und durch engere Kooperation für Verwaltung und Bürger vereinfacht werden können. Die vom NKR bei diesen Projekten festgestellte Bereitschaft von Ländern, Gemeinden und anderen Trägern der Selbstverwaltung sollte weiter entwickelt werden, um auch die Spürbarkeit solcher Vereinfachungen für alle Beteiligten transparenter zu machen.
 4. Mit der Einbeziehung des Erfüllungsaufwandes betritt der NKR Neuland. Die bei den Informationspflichten inzwischen allgemein akzeptierte, quantitative Methode nach Standardkosten-Modell ist im Blick auf den Erfüllungsaufwand weiterentwickelt worden. Auch wenn quantitative Ziele sicher für die Zukunft ihre Bedeutung behalten werden, kommt es künftig verstärkt auch auf eine umfassende Bewertung des Erfüllungsaufwandes an. Nur so wird sich die tatsächliche und gefühlte Belastung in angemessenem Maße abbilden lassen. Dabei ist eine gesamtheitliche Betrachtung, die die Belange von Wirtschaft, Bürger und Verwaltung gleichermaßen umfasst, schon nach dem Wortlaut des NKR-Gesetzes unverzichtbar.
-

5. Für den künftigen Fortschritt beim Bürokratieabbau ist Voraussetzung, dass die Bundesregierung wie bisher klare Ziele setzt, die die Ressorts zur Mitwirkung verpflichten. Ferner ist eine stärkere Unterstützung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat notwendig. Bei ebenenübergreifenden Regelungen sollten Länder und alle Träger der Selbstverwaltung für eine intensivere Mitwirkung gewonnen werden.

5. Ausblick

Die Grundlagen für einen ganzheitlichen Ansatz zum Bürokratieabbau und für eine bessere Rechtsetzung sind gelegt. In den kommenden Monaten müssen wichtige Weichen gestellt werden, um über das bisher Erreichte hinaus Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung weiter spürbar zu entlasten.

Zum einen will die Bundesregierung – entsprechend der Koalitionsvereinbarung – „über den Zeitraum 2011 hinaus [...] ein weiteres anspruchsvolles Reduktionsziel auch für den [...] Erfüllungsaufwand festlegen“. Hierzu sollte die Bundesregierung bis zum Frühjahr 2012 ein entsprechendes Konzept vorlegen – gegebenenfalls einschließlich neuer quantitativer Zielsetzungen sowie unter Berücksichtigung der Aussagen in der Koalitionsvereinbarung. Nach Stellungnahme des Rates könnten abschließende politische Festlegungen noch vor der Sommerpause 2012 erfolgen.

Darüber hinaus erwartet der Rat, dass das Ziel, bis Ende 2011 die Kosten der Wirtschaft aus Informationspflichten um 25 Prozent (netto) zu reduzieren, weiterverfolgt wird. Die noch ausstehenden Maßnahmen zur Erreichung des Abbauziels sollten kurzfristig auf den Weg gebracht werden. Unabhängig davon ist der für die Bürokratiekosten geltende Nettoziel-Beschluss weiterhin zu beachten. Der Rat geht davon aus, dass die Bundesregierung alles tun wird, damit das derzeitige Belastungsniveau insgesamt nicht überschritten, sondern weiter spürbar verringert wird.

IV Anlagen

1. Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

vom 14. August 2006 (BGBl. I Seite 1866),

das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. März 2011 (BGBl. Seite 420) geändert worden ist

Synopse

Alt	Neu
§ 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.	(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) Der Nationale Normenkontrollrat hat die Aufgabe, die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung zu unterstützen.
	(3) Er prüft insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen.
	(4) Die angestrebten Ziele und Zwecke von Regelungen sind nicht Gegenstand der Prüfungen des Nationalen Normenkontrollrates.

§ 2 Bürokratiekostenmessung und Standardkosten-Modell	§ 2 Erfüllungsaufwand
<p>(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.</p>	<p>(1) Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.</p>
<p>(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.</p>	<p>(2) Teil des Erfüllungsaufwandes sind auch die Bürokratiekosten. 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.</p>
<p>(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.</p>	<p>(3) 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.</p>
	<p>(4) 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.</p>

§ 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.	(1) Der Nationale Normenkontrollrat besteht aus zehn 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.	(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.	(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.	(4) Den Vorsitz im Nationalen Normenkontrollrat führt das vom Bundeskanzler bestimmte Mitglied.
(5) Die Mitgliedschaft im Nationalen Normenkontrollrat ist ein Ehrenamt.	(5) Die Mitgliedschaft im Nationalen Normenkontrollrat ist ein Ehrenamt.
(6) Der Nationale Normenkontrollrat entscheidet mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Bei Stimmgleichheit unterbleibt eine Beanstandung des überprüften Gesetzentwurfs. Ein Sondervotum ist nicht zulässig.	(6) Der Nationale Normenkontrollrat entscheidet mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Bei Stimmgleichheit 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.	(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.	(8) Die Rechtsaufsicht führt der Chef des Bundeskanzleramtes.

<p>(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.</p>	<p>(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. Die Angehörigen des Sekretariats dürfen weder hauptamtlich noch nebenamtlich gleichzeitig mit anderen Aufgaben innerhalb der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung des Bundes oder der Länder betraut sein.</p>
<p>(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.</p>	<p>(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.</p>
<p>(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.</p>	<p>(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.</p>
<p>(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.</p>	<p>(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 Angehörigen 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.</p>

§ 4 Aufgaben des Nationalen Normenkontrollrates

<p>(1) Auf die Einhaltung der Grundsätze der standardisierten Bürokratiekostenmessung im Sinne des § 2 Abs. 2 können überprüft werden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. 	<p>(1) Dem Prüfungsrecht des Nationalen Normenkontrollrates unterliegen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Entwürfe für neue Bundesgesetze, 2. bei Entwürfen von Änderungsgesetzen auch die Stammgesetze, 3. 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.
<p>(2) Der Nationale Normenkontrollrat überprüft die Gesetzentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage an das Bundeskabinett.</p>	<p>(2) Die Prüfung des Nationalen Normenkontrollrates kann sich über die Prüfung nach § 1 Absatz 3 hinaus auf die methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung der folgenden Aspekte erstrecken:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. verständliche Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit der Regelung, 2. Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten, 3. Erwägungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Befristung und Evaluierung, 4. Ausführungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, 5. inwieweit im Falle der Umsetzung einer Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte der Europäischen Union über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden.

<p>(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.</p>	<p>(3) Der Nationale Normenkontrollrat überprüft die Regelungsentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage an das Bundeskabinett. Regelungsvorlagen des Bundesrates prüft der Nationale Normenkontrollrat, wenn sie ihm vom Bundesrat zugeleitet werden. Er prüft Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages auf Antrag der einbringenden Fraktion oder der einbringenden Abgeordneten. Die Reihenfolge der Bearbeitung steht in seinem Ermessen.</p>
<p>(4) Unberührt bleiben die Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofs und des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.</p>	<p>(4) Der Nationale Normenkontrollrat nimmt Stellung zu dem jährlichen Bericht der Bundesregierung zur Frage, inwieweit die Ziele der Bundesregierung zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung erreicht worden sind.</p>
	<p>(5) Unberührt bleiben die Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofs und des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.</p>
<p>§ 5 Befugnisse des Nationalen Normenkontrollrates</p>	
<p>(1) Der Nationale Normenkontrollrat ist berechtigt,</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. 	<p>(1) Der Nationale Normenkontrollrat ist berechtigt,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Datenbank zu nutzen, die die Bundesregierung für die bei der Ermittlung der Bürokratiekosten erhaltenen Daten angelegt hat, 2. eigene Anhörungen durchzuführen, 3. Gutachten in Auftrag zu geben, 4. der Bundesregierung Sonderberichte vorzulegen.
<p>(2) Behörden des Bundes und die Länder leisten dem Normenkontrollrat Amtshilfe.</p>	<p>(2) Behörden des Bundes und die Länder leisten dem Normenkontrollrat Amtshilfe.</p>
<p>§ 6 Pflichten des Nationalen Normenkontrollrates</p>	
<p>(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.</p>	<p>(1) Der Nationale Normenkontrollrat gibt seine Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen nicht öffentlich ab. Diese Stellungnahmen und die Stellungnahmen der Bundesregierung dazu werden dem Gesetzentwurf bei der Einbringung in den Bundestag beziehungsweise bei der Zuleitung an den Bundesrat beigefügt.</p>
<p>(2) Der Nationale Normenkontrollrat berichtet jährlich dem Bundeskanzler. Er kann seinem schriftlichen Bericht Empfehlungen beifügen.</p>	<p>(2) Der Nationale Normenkontrollrat berichtet jährlich dem Bundeskanzler. Er kann seinem schriftlichen Bericht Empfehlungen beifügen.</p>
<p>(3) Der Nationale Normenkontrollrat steht dem federführenden und den mitberatenden ständigen Ausschüssen des Bundestages zur Beratung zur Verfügung.</p>	<p>(3) Der Nationale Normenkontrollrat steht den federführenden und den mitberatenden ständigen Ausschüssen des Bundestages und des Bundesrates zur Beratung zur Verfügung.</p>

§ 7 Pflichten der Bundesregierung	
<p>Die Bundesregierung erstattet dem Bundestag jährlich einen Bericht über</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. 	<p>Die Bundesregierung erstattet dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht über</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den Stand des Bürokratieabbaus im Rahmen bestehender Zielvorgaben, 2. die Erfahrungen mit der angewandten Methodik zur Schätzung des Erfüllungsaufwandes, 3. die Entwicklung des Erfüllungsaufwandes in den einzelnen Ministerien und 4. die Ergebnisse und Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung.
	§ 8 Aufgaben des Statistischen Bundesamtes
	<p>Das Statistische Bundesamt unterstützt bei Bedarf Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bei den sich aus diesem Gesetz ergebenden Aufgaben, insbesondere durch Auswertung vorliegender Daten und die Durchführung von Aufwandsschätzungen. Es ist für den Aufbau und die Pflege der Datenbanken zuständig, die für Berichterstattung und Erfolgskontrolle im Sinne dieses Gesetzes erforderlich sind.</p>
§ 8 Inkrafttreten	§ 9 Inkrafttreten
<p>Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.</p>	<p>Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.</p>

2. Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates

Dr. Johannes Ludewig (Vorsitzender)	Generaldirektor der Gemeinschaft Europäischer Bahnen und Infrastrukturgesellschaften (CER); Mitglied der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung von bürokratischen Belastungen auf EU-Ebene; ehemaliger Vorsitzender des Vorstandes der Deutschen Bahn AG ; Staatssekretär a.D.
Wolf-Michael Catenhusen (stellvertretender Vorsitzender)	Parlamentarischer Staatssekretär a.D. und Staatssekretär a.D.
Hermann Bachmaier	Rechtsanwalt; ehemaliger stellvertretender Vorsitzender des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
Prof. Dr. Gisela Färber	Universitätsprofessorin für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer
Rainer Funke	Rechtsanwalt; Parlamentarischer Staatssekretär a.D.
Henning Kreibohm	Rechtsanwalt; Oberkreisdirektor a.D.; ehemaliger geschäftsführender Gesellschafter der Firma Nord-WestConsult
Sebastian Lechner (seit 7. April 2011)	Diplom-Volkswirt
Dr. Franz Schoser	Ehemaliger Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages
Prof. Dr. Andrea Versteyl (seit 7. April 2011)	Rechtsanwältin, Honorarprofessorin an der Leibniz Universität Hannover, Richterin am Sächsischen Verfassungsgerichtshof
Prof. Dr. Johann Wittmann	Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs a.D.; Vizepräsident des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs a.D.

Sekretariat

Leiter: Alwin Henter

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

3. Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrates

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)
Jahresbericht 2009 des Nationalen Normenkontrollrates (2. Juli 2009)
Gemeinsames Positionspapier zum nachhaltigen Abbau von Verwaltungslasten in der Europäischen Union (19. Oktober 2009)
Abschlussbericht (zusammen mit der Bundesregierung) „Einfacher zum Studierenden-BAföG“ (März 2010)

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

Jahresbericht 2010 des Nationalen Normenkontrollrates (7. Juli 2010)

NKR-Gutachten zu den Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf Wirtschaft, Bürger und Verwaltung (13. September 2010)

Stellungnahme des NKR zum Bericht der Bundesregierung 2010 (15. Dezember 2010)

Pressemitteilung: zur elektronischen Rechnungsstellung (2. Februar 2011)

Pressemitteilung: Jetzt volle Kostentransparenz – Bundesrat gibt Grünes Licht für ganzheitlichen Bürokratieabbau (11. Februar 2011)

Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten (8. September 2011)

4. Liste der Veranstaltungen und Termine

2010	
8. Juli 2010	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der 20. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastungen auf EU-Ebene, Brüssel
14./15. Juli 2010	Klausurtagung, Bonn
22. Juli 2010	113. NKR-Sitzung, Berlin
29. Juli 2010	114. NKR-Sitzung, Berlin
19. August 2010	115. NKR-Sitzung, Berlin
19. August 2010	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Kreibohm – Gespräch mit Frau Bundesministerin von der Leyen (BMFSFJ), Berlin
1. September 2010	116. NKR-Sitzung, Berlin
1. September 2010	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Frau Prof. Färber, Herr Funke – Gespräch mit Herrn Bundesminister Dr. Schäuble (BMF), Berlin
1. September 2010	Herr Dr. Ludewig, Herr Funke, Herr Dr. Schoser, Herr Prof. Wittmann – Gespräch zu ELENA mit Datev, D-Trust, Steuerberaterkammer, Berlin
1. September 2010	Herr Catenhusen – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Kapferer (BMG), Berlin
8. September 2010	Herr Dr. Ludewig, Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Flex, ITSG, Berlin
9. September 2010	117. NKR-Sitzung, Berlin
16. September 2010	118. NKR-Sitzung, Berlin
17. September 2010	Herr Kreibohm – Teilnahme an der Sitzung, AG Rechtssetzung bei der Gemeindefinanzkommission (BMI), Berlin
29. September 2010	119. NKR-Sitzung, Berlin
30. September 2010	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der 21. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastungen auf EU-Ebene, Brüssel
6. Oktober 2010	120. NKR-Sitzung, Berlin
12. Oktober 2010	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme am Symposium „Devising Smart Regulation in the EU“, Brüssel
20. Oktober 2010	121. NKR-Sitzung, Berlin
20. Oktober 2010	Herr Prof. Wittmann – Besprechung REACH-Projekt mit dem Verband der Chemischen Industrie, Berlin
22. Oktober 2010	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der 22. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastungen auf EU-Ebene, Brüssel
27. Oktober 2010	Herr Kreibohm – Gespräch mit Frau Dr. Theodora Tzakri, stellvertretende griechische Innenministerin, Berlin
27. Oktober 2010	122. NKR-Sitzung, Berlin
2. November 2010	Herr Catenhusen – Gespräch mit Herrn Dr. Hess, Vorsitzender des Gemeinsamen Bundeausschusses, Berlin
11. November 2010	123. NKR-Sitzung, Berlin
19. November 2010	124. NKR-Sitzung, Berlin

24. November 2010	Frau Prof. Dr. Färber, Herr Funke – Gespräch mit dem Zentralen Kreditausschuss, Berlin
26. November 2010	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Unterstaatssekretär Jasser (Polen) und Frau Krzyszczoszek (Arbeitgeberverband Polen), Warschau
3. Dezember 2010	Herr Dr. Ludewig, Herr Dr. Schoser, Herr Kreibohm, Frau Prof. Färber – Gespräch mit Herrn Schallbruch (BMI), Berlin
3. Dezember 2010	125. NKR-Sitzung, Berlin
7. Dezember 2010	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der 23. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastungen auf EU-Ebene, Brüssel
8. Dezember 2010	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Dr. Angelika Niebler, MdEP, Brüssel
9. Dezember 2010	Herr Dr. Ludewig, Herr Dr. Schoser – Tagung Bürokratieabbau der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin
16. Dezember 2010	126. NKR-Sitzung, Berlin
2011	
13. Januar 2011	127. NKR-Sitzung, Berlin
24. Januar 2011	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der 24. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastungen auf EU-Ebene, Brüssel
26. Januar 2011	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der Sitzung des Bundestags-Wirtschaftsausschusses zum Bürokratieabbau auf europäischer Ebene, Berlin
26. Januar 2011	128. NKR-Sitzung, Berlin
17. Februar 2011	129. NKR-Sitzung, Berlin
23. Februar 2011	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Frau Scheel, MdB und Frau Andreae, MdB, Berlin
23. Februar 2011	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Minister Boddenberg, Berlin
23. Februar 2011	130. NKR-Sitzung, Berlin
10. März 2011	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Sir Don Curry (BRE), Amsterdam
10. März 2011	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Eva Meiling (Dänemark), Amsterdam
10. März 2011	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der 25. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastungen auf EU-Ebene, Amsterdam
10. März 2011	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Frau Prof. Färber, Herr Kreibohm – Treffen mit Herrn Dr. van Eijck (ACTAL), Herrn de Lange (ACTAL), Herrn Gibbons (RPC) und Herrn Palm (Regelradet), Amsterdam
10./11. März 2011	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Frau Prof. Färber, Herr Kreibohm – Teilnahme an der IRRK-Konferenz, Amsterdam
17. März 2011	Herr Dr. Ludewig, Herr Dr. Schoser, Herr Catenhusen, Herr Kreibohm, Herr Prof. Wittmann – Gespräch mit Herrn Prof. Wittberg und Herrn Kluge zum Gutachten zur EG-Bodenrahmenrichtlinie, Berlin
17. März 2011	131. NKR-Sitzung
17. März 2011	Herr Prof. Dr. Wittmann – Gespräch mit dem Verband der Chemischen Industrie, Berlin
23. März 2011	132. NKR-Sitzung, Berlin

27./28. März 2011	Herr Dr. Ludewig – Kolloquium der Walter-Raymond Stiftung der BDA, Berlin
30. März 2011	Frau Prof. Dr. Färber, Herr Kreibohm – Deutscher Bankentag, Berlin
31. März 2011	Frau Prof. Dr. Färber – Gespräch im BMF zu Projektsteckbrief „Steuererklärungen“, Berlin
1. April 2011	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Dr. Schoser, Frau Prof. Färber – 4. Spitzentreffen der Wirtschaft, Berlin
1. April 2011	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Beus zu Bürokratieabbau im Steuerrecht, Berlin
7. April 2011	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Prof. Scheuerle BMVBS, Berlin
7. April 2011	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Gemeinsame Sitzung mit St-Ausschuss, Berlin
7. April 2011	133. NKR-Sitzung, Berlin
8. April 2011	Herr Dr. Ludewig – Treffen mit Herrn Dr. van Eijck (ACTAL), Herrn Gibbons (RPC) und Herrn Palm (Regelradet), Brüssel
8. April 2011	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der 26. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastungen auf EU-Ebene, Brüssel
4. Mai 2011	134. NKR-Sitzung, Berlin
4. Mai 2011	Herr Dr. Ludewig – Informationsveranstaltung für die Abteilungsleiter der Ressorts über die Inhalte des Leitfadens zum Erfüllungsaufwand, Berlin
5. Mai 2011	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der 27. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastungen auf EU-Ebene, Brüssel
17. Mai 2011	Herr Prof. Dr. Wittmann, Herr Dr. Schoser – Abschlussveranstaltung Projekt „Wirtschaftliche Selbstverwaltung“, Berlin
18. Mai 2011	135. NKR-Sitzung, Berlin
25. Mai 2011	Frau Prof. Dr. Färber, Herr Catenhusen – Teilnahme an der Sitzung des Bundestags-Finanzausschusses zum Steuervereinfachungsgesetz, Berlin
27. Mai 2011	136. NKR-Sitzung, Berlin
30. Mai 2011	Herr Catenhusen – Tagung „Wege zur Modernisierung der Gesetzgebung“, Tutzing
7. Juni 2011	Herr Kreibohm – Gespräch mit Schaustellerbund, Berlin
16. Juni 2011	Frau Prof. Dr. Färber – Vortrag „Sozialpolitik im Spannungsfeld mit der Sozialverwaltung“ bei der Tagung „60 Jahre Zeitschrift für Sozialer Fortschritt“, Berlin
17. Juni 2011	Frau Prof. Dr. Färber – Vortrag „Bürokratiekostenabbau im Steuerrecht“, Gesetz zur Vereinfachung im Steuerrecht? beim Finanzwissenschaftlichen Ausschuss des Vereins für Sozialpolitik, Berlin
22. Juni 2011	137. NKR-Sitzung, Berlin
28. Juni 2011	Herr Kreibohm – Gespräch mit Landräten und Bürgermeistern aus OWL, Berlin
29. Juni 2011	Frau Prof. Dr. Versteil – Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren; Rechtliche Bedingungen neu gestalten?, Berlin

30. Juni 2011	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Dr. Rische zum Bürokratieabbau bei der DRV, Berlin
30. Juni 2011	138. NKR-Sitzung, Berlin
6. Juli 2011	139. NKR-Sitzung, Berlin
6. Juli 2011	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Funke, Herr Kreibohm – Gespräch mit Herrn Dr. Struck und Herrn Laschet, Berlin
6. Juli 2011	Frau Prof. Färber – „invited speaker“ bei der Policy Platform „New Trajectories to the Rising Need of Regulatory Regime“ der Jahrestagung des International Institute of Public Administration (IIPA) in Lausanne (CH)
13. Juli 2011	140. NKR-Sitzung, Berlin
14. Juli 2011	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der 28. Sitzung der Hochrangigen Beratergruppe zur Reduzierung bürokratischer Belastungen auf EU-Ebene, Brüssel
21. Juli 2011	141. NKR-Sitzung, Berlin
16. August 2011	Herr Kreibohm – Gespräch mit der Gruppe „Wirtschaft aus OWL“, Berlin
29. August 2011	Herr Kreibohm – Vortrag bei der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Berlin
30. August 2011	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Jan Mulder, MdEP, Brüssel
1. September 2011	142. NKR-Sitzung, Berlin
1. September 2011	Gespräch mit Herrn Bundespräsident Wulff
8. September 2011	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Teilnahme an der Abschlussveranstaltung zum Projekt „Einwanderungs-optimierung“, Berlin
8. September 2011	143. NKR-Sitzung, Berlin
20. September 2011	NKR-Abschlussveranstaltung, Berlin

5. Bürokratieabbau konkret - Beispiele für erfolgreiche Maßnahmen zum Bürokratieabbau

5.1 Bilanzen, Buchführung und Register

Bilanzen und Buchführung

Mit dem Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz wurden im Bilanzrecht die Schwellenwerte zur Abgrenzung der Unternehmensgrößenklassen „klein, mittel und groß“ erhöht. Das bedeutet, dass mehr Unternehmen als kleine bzw. mittelgroße Unternehmen eingestuft werden und dadurch verschiedene Befreiungen und Erleichterungen bei der Rechnungslegung (Prüfungspflicht, Offenlegung der Bilanz, Anhangangaben) in Anspruch nehmen können. Daneben wurden die Bilanzierungs- und Buchführungspflicht sowie die Pflicht zur Stichtagsinventur nach dem Handelsgesetzbuch für ca. 500.000 Unternehmen abgeschafft. Die Maßnahmen entlasten die Wirtschaft um insgesamt 2,5 Mrd. Euro pro Jahr.

Die entsprechenden steuerlichen Buchführungs- und Bilanzierungsgrenzen wurden bereits durch die Mittelstandsentslastungsgesetze I und II ebenfalls angehoben. Damit ist sichergestellt, dass es keine unterschiedlichen Schwellenwerte zwischen steuerlicher und handelsrechtlicher Buchführung und Bilanzierung gibt.

Handelsregister

Die Umstellung des Handelsregisters auf den vollelektronischen Betrieb bringt eine deutliche Beschleunigung der Verfahren sowie branchenübergreifende Kostenreduzierungen für Unternehmen in Millionenhöhe. Die bisherige Veröffentlichung von Handelsregistereintragungen in Tageszeitungen kostete jeweils mehrere hundert Euro, für die elektronische Variante ist der Kosten- und Zeitaufwand deutlich geringer.

5.2 Statistik

Existenzgründer

Existenzgründer sind in den ersten drei Jahren nahezu statistikfrei. Menschen, die sich eine eigene Existenz aufbauen, werden seit September 2007 in den ersten drei Jahren von zahlreichen Statistikpflichten befreit. So werden jährlich rund 7.100 junge Unternehmen um insgesamt 1,2 Mio. Euro entlastet.

Produktionserhebung im Fertigteilbau

Die vierteljährliche Erhebung zur Produktion im Fertigteilbau wurde vollständig gestrichen.

Vierteljährliche Befragung des Handwerks

Entfallen ist auch die vierteljährliche Befragung von Handwerksbetrieben zur Konjunktur. Dies entlastet die Wirtschaft jährlich um 3,34 Mio. Euro.

Statistik für das produzierende Gewerbe

Mit der Änderung des § 2 des Gesetzes über die Statistik im produzierenden Gewerbe bei Monatserhebungen im verarbeitenden Gewerbe wurde die Abschneidegrenze von 20 auf 50 Beschäftigte erhöht. Damit werden von ursprünglich 48.000 Unternehmen nur noch 25.000 Betriebe monatlich befragt. Diese Maßnahme entlastet die Wirtschaft um rund 9,5 Mio. Euro pro Jahr.

Handwerksstatistik

Mit dem Dritten Mittelstandsentlastungsgesetz wurde das Handwerksstatistikgesetz geändert. Danach greift das Statistische Bundesamt seit 2009 für Erhebungen auf vorhandene Verwaltungsdaten zurück. Das entlastet rund 460.000 Unternehmen von Datenerhebungen. Dies führt zu einer durchschnittlichen jährlichen Entlastung von 2,7 Mio. Euro.

Außenhandelsstatistik

Durch die Heraufsetzung des Schwellenwertes im sogenannten Intrahandel (Handel innerhalb der EU) von 300.000 Euro auf 400.000 Euro pro Jahr und Lieferichtung durch eine Änderung des § 30 Abs. 4 Außenhandelsstatistik-Durchführungsverordnung wird die exportorientierte Wirtschaft und damit ein großer Teil des Mittelstandes um 11 Mio. Euro pro Jahr entlastet.

Dienstleistungskonjunkturstatistik

Mit dem Zweiten Mittelstandsentlastungsgesetz wurde das Dienstleistungskonjunkturstatistikgesetz geändert. Durch die Änderung entfällt für 33.000 kleinere Dienstleistungsunternehmen die vierteljährliche Befragung. Dies führt zu einer jährlichen Entlastung von 3,5 Mio. Euro.

5.3 Steuerrecht

Lohnsteuerkarten

Durch den Wegfall der Lohnsteuerkarten und die Einführung eines elektronischen Abrufverfahrens für Lohnsteuerabzugsmerkmale durch das Programm ELSTERLohn II werden Unternehmen branchenübergreifend um 262 Mio. Euro pro Jahr entlastet.

Ist-Versteuerung

Grundsätzlich ist die Umsatzsteuer vom Unternehmer bereits dann an das Finanzamt abzuführen, wenn die Leistung ausgeführt wurde. Auf eine Bezahlung durch den Kunden kommt es nicht an. Das Umsatzsteuergesetz bietet jedoch kleinen und mittleren Unternehmen bis zu einem Vorjahresumsatz von 250.000 Euro (in den neuen Bundesländern 500.000 Euro) die Möglichkeit der so genannten Ist-Versteuerung, bei der die Umsatzsteuer erst dann abgeführt werden muss, wenn der Kunde auch tatsächlich gezahlt hat.

Durch das Bürgerentlastungsgesetz wurde diese Umsatzgrenze bundeseinheitlich auf den Betrag von 500.000 Euro festgesetzt. Die erhöhte Umsatzgrenze gilt vom 1. Juli 2009 bis zum 31. Dezember 2011. Daneben können Unternehmer die nach § 148 Abgabenverordnung von der Buchführungspflicht befreit sind sowie die Angehörigen der freien Berufe von der Ist-Versteuerung Gebrauch machen.

Die Ist-Versteuerung gibt den Begünstigten insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten notwendige Liquidität. Der Vorsteuerabzug wird von dieser Regelung nicht berührt: Der Unternehmer kann diesen wie bisher sofort bei Bezug der Eingangsleistungen und Vorliegen einer entsprechenden Rechnung unabhängig vom Zeitpunkt der Zahlung in Anspruch nehmen.

Anhebung der Betragsgrenze für Kleinbetragsrechnungen

Eine weitere Erleichterung im Bereich der Umsatzsteuer ist die Anhebung der Betragsgrenze für Kleinbetragsrechnungen gemäß § 33 Umsatz-Durchführungsverordnung von 100 Euro auf 150 Euro. Dadurch unterliegen jetzt rund 170 Mio. Rechnungen verminderten Angabepflichten. Sie müssen z.B. nicht mehr die dem leistenden Unternehmer vom Finanzamt erteilte Steuernummer, eine fortlaufende, einmalige Nummer und den Zeitpunkt der Lieferung oder Leistung enthalten.

Übersendung der Körperschaftsteuererklärung erleichtert

Bislang mussten Unternehmen ihre Körperschaftsteuererklärungen in Papierform abgeben. Nach der vom Bundesministerium der Finanzen verfolgten Strategie „Elektronik statt Papier“ wurde die gesetzliche Grundlage geändert. Der Regelfall soll nun die elektronische Übermittlung der Steuererklärung sein. Dadurch wird die Verwaltung und die Wirtschaft entlastet. Bei der Wirtschaft sinken die Bürokratiekosten um rund 16 Mio. Euro pro Jahr.

5.4 Sozialversicherungsrecht

Melde- und Beitragsverfahren

Die Schaffung eines automatisierten Melde- und Beitragsverfahrens für die Sozialversicherung sowie der Verzicht auf Papierbescheinigungen des Arbeitgebers im Meldeverfahren erbringen branchenübergreifende Entlastungen für die Wirtschaft von jährlich über 800 Mio. Euro.

Einheitliche Fälligkeit

Die Unternehmen übermitteln Daten an die Einzugsstellen der Sozialversicherung, in denen sie die monatlich zu zahlenden Beiträge an die verschiedenen Sozialversicherungszweige nachweisen. Die Einzugsstellen gleichen diese Nachweise mit den eingehenden Zahlungen ab. Bisher wurde die Fälligkeit für diese Beitragsnachweise in den einzelnen Satzungen geregelt. Da die Regelungen zur Fälligkeit der Beitragsnachweise stark voneinander abwichen, kam es bei ihrer Übermittlung häufig zu falschen Abgabezeitpunkten – Mahnungen und Säumniszuschläge waren die Folge. Nun wird ein einheitlicher Fälligkeitstermin durch Gesetz geregelt. Das Einsparvolumen für die Unternehmen liegt bei rund 96 Mio. Euro pro Jahr.

Verfahren bei Versorgungseinrichtungen

Es gibt in Deutschland über 80 verschiedene berufsständische Versorgungseinrichtungen. Bisher mussten sich Unternehmen bei der Übermittlung der umfangreichen Meldungen für die versicherten Beschäftigten den jeweiligen Verfahren dieser Versorgungseinrichtungen unterwerfen. Zudem erfolgten die Angaben noch in Papierform. Das Melde- und Beitragsverfahren für die berufsständisch Versicherten wurde nun vereinheitlicht. Dafür wurde eine zentrale Annahmestelle der berufsständischen Versorgungseinrichtungen geschaffen und eine automatisierte Datenübertragung eingeführt. Dies entlastet Unternehmen und Versorgungseinrichtungen. Die Kosteneinsparung für die Unternehmen liegt bei rund 45 Mio. Euro pro Jahr.

Einführung von Bagatellgrenzen

Um Einkommenseinbußen zu vermeiden, gewährt ein Teil der Unternehmen ihren Beschäftigten unter anderem Zuschüsse zum Krankengeld und zu anderen Sozialleistungen. Überschreiten diese Zuschüsse zusammen mit der Sozialleistung den Nettolohn, führte dies bislang zur Beitragspflicht des überschießenden Betrages. Dies hatte den unerwünschten Nebeneffekt, dass z.B. auch aufgrund der Fortzahlung von Zuschüssen zu vermögenswirksamen Leistungen Beiträge zur Sozialversicherung zu leisten waren. Die Bundesregierung hat daher eine gesetzliche Bagatellfreigrenze von 50 Euro für den überschießenden Betrag eingeführt. Damit werden die mit der Beitragspflicht verbundenen Melde- und Nachweispflichten der Unternehmen vermieden. Der Entlastungseffekt für die Wirtschaft liegt bei rund 32 Mio. Euro pro Jahr.

Elektronischer Erstattungsantrag

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

Haushaltsscheckverfahren

Das Haushaltsscheckverfahren (Meldeverfahren bei geringfügiger Beschäftigung) ist seit 2008 einfacher geworden: Mit dem halbjährlichen Beitragsnachweis verringert sich der Aufwand für Privathaushalte deutlich.

5.5 Vergaberecht

Mit der Änderung der Vergabeverordnung traten am 11. Juni 2010 die neuen Vergabe- und Vertragsordnungen für Bau-, Liefer- und freiberufliche Dienstleistungen (VOB, VOL und VOF) in Kraft. Dadurch wird bei Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungen 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 aufwändiger Prozess. Nun sollen öffentliche Auftraggeber im Regelfall Eigenerklärungen statt offizieller Nachweise fordern. Dies kann die Wirtschaft um jährlich rund 265 Mio. Euro entlasten.

5.6 Einzelne Branchen im Blick

Arztpraxen

Der Dokumentationsaufwand für Ärztinnen und Ärzte im Bereich der strukturierten Behandlungsprogramme für chronisch kranke Patientinnen und Patienten wurde erheblich vermindert – ohne Qualitätsminderung für die Patientinnen und Patienten. Die Dokumentationspflicht der Ärztinnen und Ärzte wurde inhaltlich vereinfacht und weniger Informationen werden abgefragt. Darüber hinaus wird die Dokumentation nunmehr ausschließlich elektronisch an die Krankenkassen übermittelt. Durch die Neuregelung sinkt die jährliche Kostenbelastung um rund 39 Mio. Euro auf rund 54 Mio. Euro.

Fahrpersonal

Die Fahrpersonalverordnung regelt, welche Lenk- und Ruhezeiten für Fahrpersonal gelten. Sie normiert darüber hinaus die Kontrollmöglichkeiten der zuständigen Aufsichtsbehörden und legt fest, welche Aufzeichnungspflichten die betroffenen Fahrer und Unternehmen zu erfüllen haben. Durch eine Änderung dieser Verordnung werden insbesondere Handwerker und Markthändler mit Fahrzeugen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 2,8 t bis 3,5 t von den Aufzeichnungspflichten befreit. Die betroffenen Unternehmen werden so um etwa 30 Mio. Euro pro Jahr entlastet.

Krankenhäuser, Hotels, Pensionen

Durch den Wegfall der Meldepflicht in Krankenhäusern und Pflegeheimen wurde die bisherige Verpflichtung aller Einrichtungen aufgehoben, gesonderte Meldeverzeichnisse über aufgenommene Personen zu führen. Bei Beherbergungsstätten können demnächst die Daten, die aus der Reservierung eines Kunden elektronisch vorliegen, vorab auf dem Meldeschein eingetragen werden. Entlastung für die betroffenen Einrichtungen: 119 Mio. Euro bei einer ursprünglichen Belastung von über 180 Mio. Euro im Jahr. Für den Gast bedeutet dies ebenfalls weniger Aufwand.

Landwirtschaft

Landwirte profitieren von den Vereinfachungen beim Rinderpass: Die staatlich vorgeschriebene Pflicht zum Mitführen eines „Rinderpasses“ beim innerdeutschen Transport wurde gestrichen. Durch diese Regelungen sparen sie über 16 Millionen Euro pro Jahr.

Ein weiteres Beispiel für eine branchenspezifische Maßnahme ist der Wegfall von Vorgaben zum Umgang mit Arzneimitteln für Tiere. Hierdurch sparen Tierärzte über 35 Mio. Euro jährlich.

Einführung elektronischer Kommunikation im Bereich des Strahlenschutzes

Mit der Ersten Verordnung zur Änderung strahlenschutzrechtlicher Verordnungen hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eine Vielzahl an Informationspflichten vereinfacht. Dies wird nach Einschätzung des Ressorts insgesamt zu einer Nettoentlastung der Wirtschaft von 130,7 Mio. Euro führen.

Maßgeblich für die Einsparungen sind im Wesentlichen folgende Änderungen:

- Eröffnung von Möglichkeiten der elektronischen Datenübertragung,
 - Vereinfachung beim Genehmigungsverfahren für die medizinische Forschung und
 - Zulassung von elektronischen Personendosimetern.
-

Die Anwendungsfälle der strahlenschutzrechtlichen Vorschriften sind vielgestaltig. So regeln die Strahlenschutzverordnung (StrlSchV) und die Röntgenverordnung (RöV) zahlreiche verschiedene Bereiche und Berufssparten (z.B. im Bereich der StrlSchV: Kraftwerksbetreiber, Werkstoffprüfer, Sachverständige, Mediziner u.v.m.; im Bereich der RöV: Mediziner, Zahnmediziner, Schulen, Gerichte, Flughäfen u.v.m.), die jeweils sehr unterschiedlich von den Neuregelungen betroffen sein werden. Das Einsparpotenzial ist jedoch erheblich. Allein durch die Einführung der Möglichkeit zur elektronischen Datenübertragung können die Kosten für eine Vielzahl anderer Informationspflichten des Strahlenschutzrechts auf etwa ein Drittel der bisherigen Kosten gesenkt werden, so dass hierfür bereits ein Einsparpotenzial von rund 117,2 Mio. Euro angenommen werden kann.

HERAUSGEBER:

Nationaler Normenkontrollrat

Willy-Brandt-Str. 1

D-10557-Berlin

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

E-Mail: nkr@bk.bund.de

REDAKTION:

Nationaler Normenkontrollrat

Berlin, September 2011

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.