



Nationaler  
Normenkontrollrat

# Bessere Gesetzgebung Bürger, Wirtschaft und Verwaltung spürbar entlasten

---

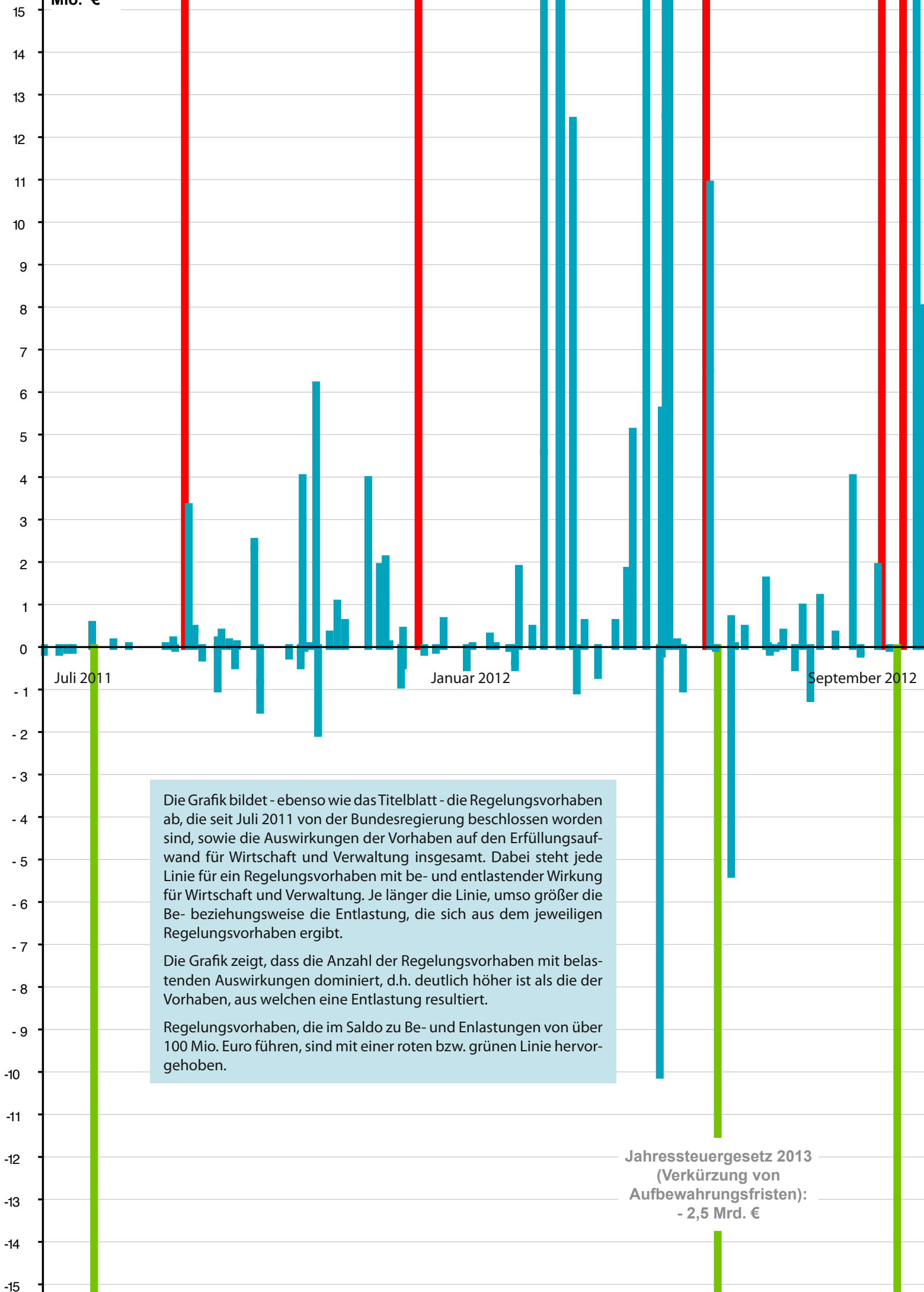
**Jahresbericht 2012**  
des Nationalen  
Normenkontrollrates  
Oktober 2012



Jahresbericht 2012  
des  
Nationalen Normenkontrollrates  
gemäß § 6 Absatz 2 des  
Gesetzes zur Einsetzung eines  
Nationalen Normenkontrollrates

Oktober 2012

Mio. €



Juli 2011

Januar 2012

September 2012

Die Grafik bildet - ebenso wie das Titelblatt - die Regelungsvorhaben ab, die seit Juli 2011 von der Bundesregierung beschlossen worden sind, sowie die Auswirkungen der Vorhaben auf den Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung insgesamt. Dabei steht jede Linie für ein Regelungsvorhaben mit be- und entlastender Wirkung für Wirtschaft und Verwaltung. Je länger die Linie, umso größer die Be- beziehungsweise die Entlastung, die sich aus dem jeweiligen Regelungsvorhaben ergibt.

Die Grafik zeigt, dass die Anzahl der Regelungsvorhaben mit belastenden Auswirkungen dominiert, d.h. deutlich höher ist als die der Vorhaben, aus welchen eine Entlastung resultiert.

Regelungsvorhaben, die im Saldo zu Be- und Entlastungen von über 100 Mio. Euro führen, sind mit einer roten bzw. grünen Linie hervorgehoben.

**Jahressteuergesetz 2013  
(Verkürzung von  
Aufbewahrungsfristen):  
- 2,5 Mrd. €**

---

# Kernbotschaften

- » Der **Erfüllungsaufwand**, also alle durch ein Gesetz ausgelösten Folgekosten, ist seit gut einem Jahr im jeweiligen Regelungsentwurf auszuweisen. Damit werden – auch im internationalen Vergleich – **neue Maßstäbe für Transparenz** bei der Vorbereitung gesetzgeberischer Entscheidungen gesetzt.
  - » Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) stellt allerdings fest, dass das **Engagement**, mit dem einzelne Ressorts an der Reduzierung und Vermeidung von Bürokratie und Erfüllungsaufwand arbeiten, erkennbar **an Schwung verloren** hat. Das hat sicher damit zu tun, dass nach ersten motivierenden Anfangserfolgen weitere Fortschritte naturgemäß schwerer zu erreichen sind. Wichtige jüngste Erfolge der Regierung wie etwa die Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung und die Verabschiedung des E-Government-Gesetzes stärken gleichzeitig die **Zuversicht des NKR, dass weiterhin gute Chancen für Bürokratieabbau und Kostenentlastung bestehen**.
  - » Der Erfüllungsaufwand insgesamt ist in den letzten zwölf Monaten im Ergebnis deutlich gesunken. Dies ist jedoch im Wesentlichen nur auf eine Maßnahme zurückzuführen. Ohne diese Maßnahme wäre per Saldo ein stetiger Anstieg festzustellen. Daher deutet vieles auf einen **Trend weiter zunehmender Folgekosten** hin. Weitere Anstrengungen zur Begrenzung des Anstiegs der Erfüllungskosten sind unverzichtbar.
  - » Der zusätzliche Erfüllungsaufwand belastet nach den bisherigen Erfahrungen – insgesamt gesehen – **in erster Linie die Wirtschaft, in zweiter Linie die Verwaltung**, in geringerem Maße Bürgerinnen und Bürger. Die wichtigsten be- und entlastenden Maßnahmen sind im Anhang aufgeführt.
  - » Die **Festlegung politischer Ziele** zur Reduzierung bzw. Begrenzung des Erfüllungsaufwands erweist sich als schwierig, weil die Gesamtkosten, die aus schon bestehenden Gesetzen resultieren, nicht bekannt sind und sich auch nicht ohne unverhältnismäßig hohen Aufwand erheben lassen. Deswegen erörtert der NKR zurzeit mit der Bundesregierung Möglichkeiten, wie **wichtige Gesetze ex post im Hinblick auf Zielerreichung und Kostenfolgen systematisch evaluiert werden können**, um auf diesem Weg eine nachhaltig gute Gesetzgebungsqualität sicherzustellen.
  - » Wie der NKR zum Beispiel durch das BAföG- und das Einreiseprojekt gezeigt hat, lässt sich Aufwand auch mit Hilfe von **ebenenübergreifenden Ex post-Projekten** spürbar reduzieren. Dabei wird der Erfüllungsaufwand in einem abgegrenzten Rechtsbereich untersucht – unter Einbeziehung nicht nur der Bundes-, sondern auch der Länder- und der kommunalen Ebene. Der NKR wünscht sich hier ein **aktiveres Engagement der Bundesministerien wie auch der Wirtschaft und ihrer Verbände**. Hier kann mehr erreicht werden, wenn gute Projekte vorgeschlagen werden und ihre Realisierung aktiv unterstützt wird.
-

- » **E-Government** ist ein unverzichtbarer Baustein für effektiven Bürokratieabbau. So wurden zwar durch den Einsatz digitaler Informationstechniken erhebliche Kostenreduzierungen erreicht. **Deutschland bleibt auf diesem wichtigen Feld jedoch bislang hinter seinen Möglichkeiten zurück.** Hier könnte das im September 2012 von der Bundesregierung verabschiedete „E-Government-Gesetz“ den Weg frei machen für den **Abbau von Bürokratie und Kosten auf breiter Front.** Es kommt jetzt darauf an, dass nach Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag ein einheitliches, standardisiertes IT-Konzept durch eine zentrale Koordinierung der Bundesregierung von Ministerien und Behörden konsequent umgesetzt wird. Dabei ist **eine enge Abstimmung mit den Ländern** unerlässlich.
  
  - » **Länder und Kommunen** können als maßgebliche „Gesetzesvollzieher“ bei neuen Regelungsvorhaben ihren Erfüllungsaufwand oft realistischer einschätzen als Bundesbehörden. Deswegen ist ihre **aktive Unterstützung** bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands unverzichtbar. Dies liegt auch in ihrem Interesse, damit ihre Vollzugskosten Berücksichtigung finden. Allerdings ist festzustellen, dass **bislang das Engagement von Ländern und Kommunen beim Thema Erfüllungsaufwand eher gering ist.**
  
  - » Die Bundesregierung hatte sich 2006 das Ziel gesetzt, die **Bürokratiebelastungen der Wirtschaft**, also die Kosten, die aus Informationspflichten entstehen, bis Ende 2011 um 25 Prozent zu senken. Das entsprechende Aktionsprogramm hat bisher zu einem **Abbau von 11 Mrd. Euro** (etwa 22,5 Prozent) geführt – aus Sicht des NKR sowie im internationalen Vergleich ein Erfolg, der sich sehen lassen kann. Es kommt jetzt darauf an, die zur Zielerfüllung noch fehlenden 1,4 Mrd. Euro durch weitere Abbaumaßnahmen zu unterlegen. Dieses Niveau gilt es dann zu halten bzw. – wenn möglich – weiter abzusenken. Der vereinbarte **Bürokratiekosten-Index** schafft hierfür die notwendige Transparenz.
  
  - » Etwa die Hälfte der in Deutschland geltenden Regelungen ist unmittelbar geltendes **EU-Recht** beziehungsweise basiert auf rechtlichen Vorgaben aus Brüssel. Bessere Gesetzgebung allein in Deutschland ist also nur der halbe Weg. Daran gemessen sind die **Anstrengungen der Bundesregierung**, auf die Vorbereitung EU-rechtlicher Regelungen in Brüssel möglichst früh Einfluss zu nehmen, **zu gering.** Der NKR diskutiert gegenwärtig mit der Bundesregierung Änderungen der Verfahren, um noch in diesem Jahr zu durchgreifenden Verbesserungen zu kommen.
  
  - » Wichtig ist, dass das **Mandat der so genannten Stoiber-Gruppe** spätestens nach der nächsten Europawahl im Juni 2014 erweitert wird und damit die Regelungsvorschläge der EU-Kommission von einem unabhängigen Gremium begleitet werden – analog zum NKR sowie ähnlichen Einrichtungen in Großbritannien, Schweden, den Niederlanden und der tschechischen Republik.
-









## Vorwort

„Qualität durch Transparenz“ – dieses Leitmotiv des letzten NKR-Jahresberichts hat die Arbeit der vergangenen zwölf Monate inspiriert und angetrieben. Dabei waren und sind sich Normenkontrollrat und Bundesregierung bewusst, dass diese Anstrengungen zu greifbaren Ergebnissen führen, d.h. „Bürger, Wirtschaft und Verwaltung spürbar entlasten“ müssen.

Festzustellen ist, dass in den zurückliegenden Monaten insgesamt eine deutliche Entlastung erreicht wurde, allerdings im Kern durch eine einzige, zur Zeit noch im Parlament diskutierte Maßnahme – die Reduzierung der Aufbewahrungsfristen von Rechnungen für Unternehmen. Ohne diese Maßnahme wäre das Gegenteil der Fall – ein stetiger Kostenanstieg durch eine Vielzahl von Gesetzgebungsvorhaben. Dieser sich abzeichnende Trend weiter zunehmender Folgekosten ist besorgniserregend, hier muss gegengesteuert werden.

Helfen könnte zum Beispiel, dass wichtige Gesetze drei bis fünf Jahre nach In-Kraft-Treten hinsichtlich Zielerreichung und Kostenfolgen systematisch evaluiert werden. Gleiches gilt für den Einsatz moderner Informationstechniken, wobei es entscheidend auf die konsequente Umsetzung eines einheitlichen, standardisierten IT-Konzepts der Bundesregierung ankommt. Genauso wichtig ist, dass Länder und Kommunen endlich erkennen, dass sie als „Vollzieher“ von Gesetzen beim Erfüllungsaufwand nicht auf der Zuschauertribüne sitzen, sondern selbst als aktive Mitspieler gefordert sind.

Auch in Brüssel besteht Handlungsbedarf. Frühzeitiger und systematischer als bisher muss die Bundesregierung versuchen, auf die Vorbereitung von Vorschlägen der EU-Kommission Einfluss zu nehmen. Gleichzeitig bleiben Transparenz und Offenheit der Kommissionsverfahren bei der Erarbeitung neuer Gesetzesinitiativen klar hinter den in Deutschland als notwendig angesehenen Standards zurück. Hier kann eine weitergehende Einbeziehung der unabhängigen „Stoiber“-Kommission in die Vorarbeiten der EU-Kommission zu greifbaren Verbesserungen führen.

Mit dem Schritt von den Bürokratiekosten hin zur ganzheitlichen Betrachtung aller Folgekosten ist die Transparenz für den Gesetzgeber hinsichtlich der Konsequenzen seiner Entscheidungen nachhaltig verbessert worden. Es kommt jetzt darauf an, dass diese neue Transparenz ihrerseits praktische Wirkung entfaltet. Der bisher erreichte Abbau von Bürokratie und Kosten rechtfertigt die Erwartung, dass weitere Entlastungen möglich sind. Wenn alle Akteure in Politik, Wirtschaft und Verwaltung sich selbst als aktive Mitspieler sehen und keiner mehr auf der Zuschauertribüne sitzt, kann es gelingen.

Berlin, 10. Oktober 2012



Dr. Johannes Ludewig  
(Vorsitzender)



Wolf-Michael Catenhusen  
(Stellvertretender Vorsitzender)



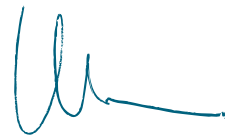
Dr. Thea Dückert



Rainer Funke



Gudrun Grieser



Prof. Dr. Sabine Kuhlmann



Sebastian Lechner



Hanns-Eberhard Schleyer



Dorothea Störr-Ritter

Prof. Dr. Andrea Versteyl





---

# Inhalt

<b>I</b>	<b>Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen</b>	<b>17</b>
<b>II</b>	<b>Auftrag und Arbeit des Nationalen Normenkontrollrates</b>	<b>25</b>
1.	Prüfung der Darstellung des Erfüllungsaufwands	25
2.	Weitere Prüfrechte des Nationalen Normenkontrollrates nach § 4 Absatz 2 NKRG	27
3.	Einbeziehung des Nationalen Normenkontrollrates in das Gesetzgebungsverfahren	27
4.	Zusammenarbeit mit Deutschem Bundestag und Bundesrat	28
5.	Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen	29
6.	Zusammenarbeit mit dem Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau	30
7.	Zusammenarbeit mit Statistischem Bundesamt	30
8.	Zusammenarbeit mit Sozialversicherungsträgern, Kammern und Verbänden	31
<b>III</b>	<b>Das Prüfverfahren des Nationalen Normenkontrollrates</b>	<b>33</b>
1.	Ablauf der Prüfung des Nationalen Normenkontrollrates	33
2.	Bisherige Erfahrungen mit der Anwendung der Methodik zur Ausweisung des Erfüllungsaufwands	36
<b>IV</b>	<b>Entwicklung des Erfüllungsaufwands seit Juli 2011</b>	<b>41</b>
1.	Entwicklung des Erfüllungsaufwands insgesamt	41
2.	Erfüllungsaufwand der Wirtschaft	42
3.	Bürokratiekosten der Wirtschaft	43
4.	Erfüllungsaufwand der Verwaltung	44
5.	Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger	44
6.	Einmaliger Erfüllungsaufwand	45
7.	Fazit	46
<b>V</b>	<b>Programm der Bundesregierung zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands</b>	<b>49</b>
1.	Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP	49
2.	Projekte der Bundesregierung	50
3.	Neues Arbeitsprogramm der Bundesregierung	54
3.1	Untersuchung des Erfüllungsaufwands in verschiedenen Bereichen	54
3.2	Standardisierte Evaluationen geltender Regelungen	56
3.3	Vertiefung der Zusammenarbeit mit Ländern, Kommunen und Selbstverwaltungsträgern	57
3.4	Bürokratiekosten-Index und Darstellung der Entwicklung des Erfüllungsaufwands	57

---

---

<b>VI</b>	<b>Projekte des NKR zur Reduzierung bestehender Belastungen</b>	<b>59</b>
1.	Abgeschlossene Projekte des Nationalen Normenkontrollrates	59
2.	Neues Projekt „Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachungen von Verfahren und Prozessen in Arztpraxen“	64
3.	Unterstützung von Projekten mit großem Bürokratieabbaupotenzial	64
<b>VII</b>	<b>Reduzierung des Erfüllungsaufwands durch E-Government</b>	<b>65</b>
1.	Vereinfachungspotenziale von E-Government	65
2.	Ziele des Nationalen Normenkontrollrates im Bereich E-Government	66
3.	Dialog mit dem IT-Planungsrat	66
4.	Verbesserung der Rahmenbedingungen für E-Government in Deutschland – Das E-Government-Gesetz	67
5.	Vermeidung unnötiger Bürokratie durch effektiven Einsatz von E-Government – Anwendung einer IT-Checkliste im Ex ante-Verfahren	68
<b>VIII</b>	<b>Bilanz der Bundesregierung beim Abbau der Bürokratiekosten der Wirtschaft</b>	<b>69</b>
1.	Programm der Bundesregierung aus dem Jahr 2006	69
2.	Bilanz nach Ablauf der fünf Jahre	69
3.	Eckpunkte-Papier zur Erreichung des 25 Prozent-Ziels	70
<b>IX</b>	<b>Bürokratieabbau auf EU- und Internationaler Ebene</b>	<b>73</b>
1.	Bedeutung internationaler Regelungen auf nationaler Ebene	73
2.	Aktivitäten auf europäischer Ebene	73
3.	EU-Ex ante-Verfahren auf nationaler Ebene	78
4.	Zusammenarbeit des Nationalen Normenkontrollrates mit den anderen unabhängigen Räten	79
5.	Zusammenarbeit mit der OECD	80
6.	International Regulatory Reform Conference 2013	81
<b>X</b>	<b>Anlagen</b>	<b>83</b>
1.	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates	83
2.	Übersicht über die Ressortverteilung im Nationalen Normenkontrollrat	88
3.	Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrates	89
4.	Zeitungsbeilage des Nationalen Normenkontrollrates (Titelseite)	90
5.	Liste der Veranstaltungen und Termine	91
6.	Abkürzungsverzeichnis	95
7.	Übersichten über die zehn Regelungsvorhaben mit der größten jährlichen Beziehungsweise Entlastungswirkung für Wirtschaft und Verwaltung	96

---

---

# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Entwicklung des Erfüllungsaufwands für Wirtschaft und Verwaltung insgesamt, seit 1. Juli 2011	18
Abb. 2:	Entwicklung des Erfüllungsaufwands für Wirtschaft und Verwaltung seit 1. Juli 2011	41
Abb. 3:	Anteil der Regelungsvorhaben mit nennenswerten Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand	42
Abb. 4:	Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft seit 1. Juli 2011	43
Abb. 5:	Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft seit 1. Juli 2011	43
Abb. 6:	Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung seit 1. Juli 2011	44
Abb. 7:	Abbaubilanz bis 31. Dezember 2011	70
Abb. 8:	Abbaubilanz seit 30. September 2006	72

---





---

# I Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

## 1. Ausweisung des Erfüllungsaufwands und neues Mandat des Nationalen Normenkontrollrates

Auf Grund der Novellierung des Gesetzes zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) im März 2011 ist in den Regelungsentwürfen der Bundesregierung der Erfüllungsaufwand auszuweisen. Unter Erfüllungsaufwand sind der gesamte Zeitaufwand und die Kosten zu verstehen, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorgabe bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie bei der Verwaltung entstehen. Hiervon ausgenommen sind so genannte direkte Zahlungen wie zum Beispiel Steuern.

Damit wurden auch die **Aufgaben des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) erheblich erweitert**. Seine Prüfung beschränkt sich nicht mehr auf die Darstellung der Bürokratiekosten aus Informationspflichten, sondern sie umfasst nun die **Darstellung des gesamten Erfüllungsaufwands**. Damit prüft der NKR die Darstellung der Folgekosten neuer Regelungsentwürfe umfassend auf Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit. Sinn und Zweck der Prüfung des NKR liegen darin sicherzustellen, dass denjenigen, die über einen Regelungsentwurf entscheiden, eine tragfähige Grundlage für ihre Entscheidung vorliegt.

Der NKR begrüßt, dass neben den Bürokratiekosten nun der gesamte Erfüllungsaufwand in den Blick genommen wird. Die Fokussierung auf die Bürokratiekosten hat sich letztlich als zu eng erwiesen, da vor der Novellierung des NKRK in vielen Fällen wesentliche Kosten außerhalb der Betrachtung blieben. So hätten zum Beispiel bei einer gesetzlichen Verpflichtung zur Reduzierung von Industrieemissionen vor der Novellierung des NKRK lediglich die Kosten für die Übermittlung der gemessenen Emissionswerte an die Behörde ausgewiesen werden müssen (Informationspflicht), nicht jedoch die Kosten für den Umbau der Industrieanlage zur Reduzierung der Emissionen, obwohl diese in der Regel deutlich höher ausfallen dürften. Mit dem Erfüllungsaufwand besteht diese Einschränkung nun nicht mehr. Positiv hervorzuheben ist, dass nun der Aufwand der öffentlichen Verwaltung sowie der Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen in die Betrachtung einbezogen wird. Außerdem wird die Prüfung einer möglichen Befristung von Regelungsentwürfen und der 1:1-Umsetzung von EU-Recht durch den NKR einen wichtigen Beitrag zur besseren Rechtsetzung leisten.

Zu berücksichtigen ist, dass das NKRK keine Vorgaben zur Darstellung des Nutzens enthält. Der Nutzen ist daher nicht zwingend in quantitativer Form auszuweisen. Dies liegt daran, dass die Quantifizierung des Nutzens einer Regelung zum Teil deutlich schwieriger ist als die Quan-

---

tifizierung des Erfüllungsaufwands. So ist beispielsweise der Nutzen einer Regelung, die eine Verbesserung der Luftqualität zum Ziel hat, nur schwer in Zahlen auszudrücken. Gleiches gilt bei Regelungen, deren Ziel eine Verbesserung des Gesundheitszustands oder die Rettung von Menschenleben sind. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten ermutigt der NKR die Ministerien, in ihren Regelungsentwürfen, wo immer möglich, den Nutzen in quantitativer Form darzustellen.

Die Erfahrung zeigt, dass die Komplexität der Darstellung des Erfüllungsaufwands deutlich höher ist als bei den Bürokratiekosten. Dieser Mehraufwand ist dadurch gerechtfertigt, dass auf diesem Weg die Kostentransparenz der Regelungsentwürfe entscheidend verbessert wird. Es werden nicht mehr nur die Kosten für die öffentlichen Haushalte und die Bürokratiekosten in Zahlen transparent gemacht, sondern alle Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung. Damit werden für die Entscheidungsträger die Folgen eines Regelungsentwurfs so umfassend dargestellt, dass eine Abwägung aller relevanten Aspekte vorgenommen werden kann.

## 2. Entwicklung des Erfüllungsaufwands seit Juli 2011

Vor dem Hintergrund der Entwicklung in den vergangenen Monaten ist festzustellen, dass der Großteil des Erfüllungsaufwands auf Seiten der Wirtschaft anfällt. Zwar ist bei der **Wirtschaft insgesamt eine Entlastung von rund 1,5 Mrd. Euro** zu bilanzieren, diese Entlastung geht jedoch im Wesentlichen nur auf eine Einzelmaßnahme zurück, die **Reduzierung der Aufbewahrungsfristen nach dem Steuer- und Handelsrecht**. Ohne diese Maßnahme wäre seit Mitte 2011 ein (stetiger) Anstieg des Erfüllungsaufwands bei der Wirtschaft von knapp 1 Mrd. Euro zu bilanzieren. Vieles spricht dafür, dass sich dieser Trend auch in der Zukunft fortsetzen wird. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der **Verwaltung**: Hier ist insgesamt eine **Belastung in Höhe von rund 80 Mio. Euro** zu verzeichnen.

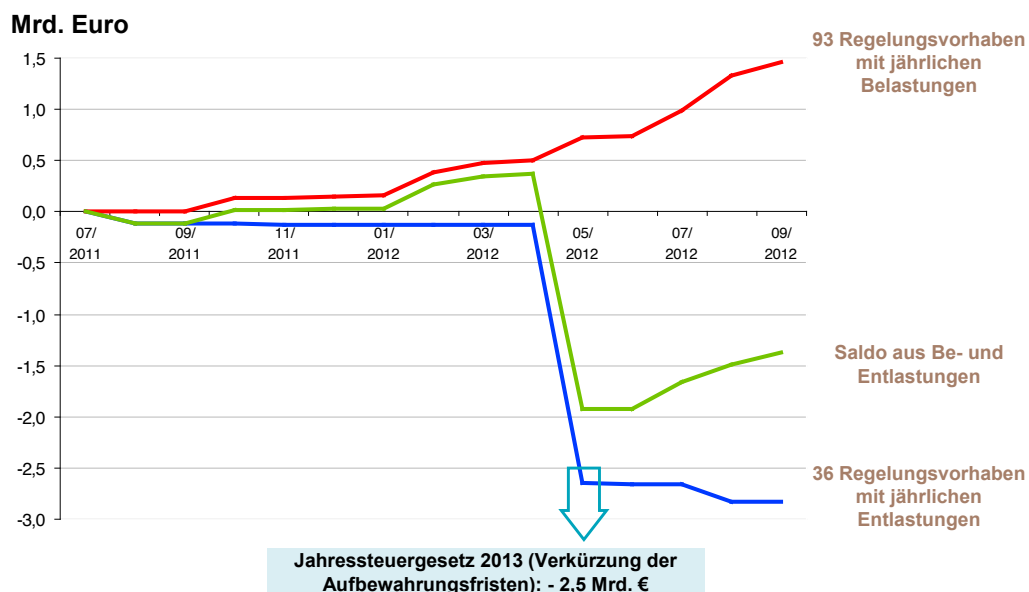


Abb. 1: Entwicklung des Erfüllungsaufwands für Wirtschaft und Verwaltung insgesamt, seit 1. Juli 2011

**Vergleichsweise wenig sind bislang Bürgerinnen und Bürger von Erfüllungsaufwand betroffen.** Allerdings ist hier – wie auch in Bezug auf die Wirtschaft – zu bedenken, dass im Rahmen des Erfüllungsaufwands Belastungen zum Beispiel durch Gebühren<sup>1</sup>, die für ein Tätigwerden der Verwaltung erhoben werden, oder auch auf Grund von Preissteigerungen per definitionem nicht berücksichtigt werden. Dies bedeutet, dass es weitere Kosten gibt, die durch Maßnahmen des Gesetz- oder Ordnungsgebers hervorgerufen werden, jedoch nicht im Rahmen des Erfüllungsaufwands abgebildet werden. Grund hierfür ist, dass Kostenbelastungen zum Beispiel auf Grund von Preissteigerungen sich nur sehr schwer auf ein konkretes Regelungsvorhaben zurückführen lassen, so dass eine plausible quantitative Ausweisung dieser Kosten im einzelnen Regelungsentwurf häufig nicht möglich ist. Gleichwohl können über Preisanpassungen in Folge rechtlicher Regelungen erhebliche Kosten bei Bürgerinnen und Bürgern oder der Wirtschaft anfallen.

### 3. Projekte der Bundesregierung zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands

Im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 haben CDU/ CSU und FDP festgelegt, dass der Erfüllungsaufwand in acht Bereichen – unter anderem dem Planungs- und Baurecht von Infrastrukturvorhaben und der Einsetzung betrieblicher Beauftragter – untersucht werden soll. Mit diesen Projekten sollten Vereinfachungsmöglichkeiten ermittelt werden, um in diesen Bereichen zu einer Reduzierung des Erfüllungsaufwands um 25 Prozent zu kommen.

Der **Umsetzungsstand der einzelnen Projekte ist sehr unterschiedlich.** Eines der Vorhaben – mit diesem sollen Anträge auf gesetzliche Leistungen für Familien und Alleinerziehende untersucht werden – befindet sich auch drei Jahre (!) nach Beschlussfassung noch in einem frühen Stadium, zu anderen Projekten wurden bereits Abschlussberichte vorgelegt.

**Positiv** hervorzuheben ist das unter der Leitung des BMF durchgeführte **Projekt zu Aufbewahrungsfristen nach Steuer- und Handelsrecht.** Die Fragestellungen wurden sehr zügig bearbeitet, und es konnten konkrete, quantifizierte Vereinfachungsmöglichkeiten erarbeitet werden. Der Projektbericht war eine wichtige Grundlage für die Zielfestlegung der Bundesregierung Ende 2011, die Aufbewahrungsfristen nach Steuer- und Handelsrecht auf fünf Jahre zu verkürzen. Im Jahressteuergesetz 2013 hat die Bundesregierung vorgesehen, die Aufbewahrungsfristen ab 2013 auf acht Jahre und ab 2015 auf sieben Jahre zu verkürzen. Der NKR begrüßt diese Maßnahme. Er geht jedoch davon aus, dass die Maßnahme im Jahressteuergesetz 2013 ein erster Schritt ist und die Bundesregierung an ihrer Zielfestlegung vom Dezember 2011 festhält.

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu Kapitel II.

Unabhängig davon, dass die Projektergebnisse zum Teil sehr vielversprechend sind, zeigt der bisherige Stand, dass das ursprünglich anvisierte **Ziel einer Reduzierung des Erfüllungsaufwands in den acht Bereichen um 25 Prozent wohl zu optimistisch** war. Dies ist aus Sicht des NKR jedoch auch der Auswahl der zu untersuchenden Bereiche geschuldet wie auch dem Umstand, dass bislang noch zu wenig Erfahrungen mit dem Erfüllungsaufwand vorliegen. Dennoch begrüßt der NKR, dass die Bundesregierung derartige Untersuchungen durchführt, da auf diese Weise in relevanten Politik- und Rechtsbereichen konkrete Erfahrungen hinsichtlich des Erfüllungsaufwands gewonnen sowie Vereinfachungsmaßnahmen zu dessen Reduktion erarbeitet werden können.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung im Rahmen ihres neuen „Arbeitsprogramms bessere Rechtsetzung“ beschlossen, weitere Bereiche wie zum Beispiel die Arbeitgeber-Meldevorgänge in der Sozialversicherung und den Rechnungsverkehr zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu untersuchen. Auf dieser Basis soll „ein weiteres anspruchsvolles Reduktionsziel für den gesamten gemessenen Erfüllungsaufwand“ festgelegt werden.

Die im Rahmen des Arbeitsprogramms initiierte neue Form der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsverbänden und Ministerien unter Beteiligung der Geschäftsstelle Bürokratieabbau sowie des NKR wird begrüßt. Gleichwohl ist festzustellen, dass bislang keine weiterführenden Projektideen zur Ermittlung und Reduktion des Erfüllungsaufwands in den gemeinsamen Arbeitsgruppen vorgelegt worden sind. Dies ist enttäuschend. Hier erwartet der NKR von allen Beteiligten – den Bundesministerien wie auch der Wirtschaft und ihren Verbänden – ein entschlosseneres und engagierteres Vorgehen!

#### **4. Abbauziel für die Reduzierung des Erfüllungsaufwands und standardisierte Evaluierung geltender Regelungen**

Bislang existiert – anders als bei den Bürokratiekosten aus Informationspflichten – **kein übergreifendes, quantitatives Abbauziel im Hinblick auf die Reduzierung des Erfüllungsaufwands**. Grund hierfür ist, dass zum einen keine Erkenntnisse über den Umfang des Erfüllungsaufwands insgesamt vorliegen und eine entsprechende Bestandsmessung unverhältnismäßig aufwändig wäre. Zum anderen liegen – auch international – noch zu wenig Erfahrungen über die Entwicklung des Erfüllungsaufwands vor. Sobald eine bessere und internationale Erfahrungsgrundlage existiert, sollte die Frage nach einem übergreifenden, quantitativen Ziel jedoch erneut aufgegriffen werden.

Das neue Arbeitsprogramm der Bundesregierung sieht unter anderem vor, dass künftig der zum Zeitpunkt der Verabschiedung einer Regelung ermittelte Erfüllungsaufwand im Nachgang nach einem standardisierten Verfahren evaluiert werden soll. Der NKR begrüßt diesen Ansatz, da dieses schon bei den Bürokratiekosten praktizierte Vorgehen zum einen die ur-

---

sprüngliche Schätzung absichert, es zum anderen aber auch wertvolle Erkenntnisse für künftige Aufwandsschätzungen liefert. In diesem Zusammenhang ist es **nach Auffassung des NKR erforderlich, sich über die Frage der Evaluierung der ursprünglichen Abschätzung des Erfüllungsaufwands hinaus damit auseinanderzusetzen, ob die mit dem Gesetz verfolgten Ziele erreicht worden sind.** Dies ist aus Sicht des NKR notwendig, da die Zielerreichung und der daraus resultierende Aufwand in engem Zusammenhang stehen. So ist das Wissen um den Aufwand, den eine Regelung verursacht, zwar hilfreich, entscheidend ist aber zunächst einmal, ob die mit der Regelung verfolgten politischen Ziele und Erwartungen erfüllt wurden. Ist dies nicht der Fall, verliert auch der durch die Regelung verursachte Aufwand seinen Sinn. Von daher liegt es auf der Hand, **Aufwand und Zielerreichung gemeinsam ex post zu evaluieren.** Bereits bei der Gesetzesverabschiedung sollten Beurteilungskriterien festgelegt werden, die die wesentliche Grundlage für eine spätere Überprüfung durch die Ressorts bilden.

## 5. Projekte des Nationalen Normenkontrollrates

In der Vergangenheit hat der NKR verschiedene Projekte durchgeführt, mit welchen der Aufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung in konkreten Bereichen untersucht wurde, jeweils mit dem Ziel, Vorschläge zur Reduzierung des Aufwands zu entwickeln.

**Der NKR hat im Frühjahr dieses Jahres den Stand der Umsetzung der bereits durchgeführten vier „Einfacher zu“-Projekte und der dort vorgeschlagenen Vereinfachungsmaßnahmen evaluiert:** Der Gesetzgeber hat einige dieser Vorschläge bereits aufgegriffen, allerdings sind aus der Untersuchung der Umsetzung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) noch eine Reihe von Punkten offen. Unter anderem ist die pauschale Anrechnung von Krankenkassenbeiträgen, die bereits im Rahmen der 23. BAföG-Novelle gefordert wurde, noch immer nicht umgesetzt. Mit den Vorschlägen aus dem „Einfacher zu“-Projekt „Einreiseoptimierung“, in welchem es um Erleichterungen der Einreise von Fach- und Führungskräften ging, hat sich die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern intensiv auseinandergesetzt. Eine entsprechende Änderung der Aufenthaltsverordnung wurde kurzfristig in die Wege geleitet. Weiteren Vereinfachungsbedarf sieht der NKR noch bei der konsequenten IT-Nutzung und elektronischen Datenübermittlung. Der NKR wird die konsequente Umsetzung der Vorschläge im Rahmen eines Monitorings weiter verfolgen.

Derzeit arbeitet der NKR an einem neuen Projekt mit dem Ziel, den bürokratischen Aufwand in Arztpraxen für die Bereiche Dokumentation und Abrechnung darzustellen. Dabei sollen Vereinfachungsvorschläge entwickelt und Einsparpotenziale aufgezeigt werden. Die Untersuchung soll gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit, der Geschäftsstelle Bürokratieabbau, dem Statistischen Bundesamt (StBA) sowie der Kassenärztlichen- und Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung durchgeführt werden. Weitere Projektideen prüft der NKR derzeit.

Darüber hinaus unterstützt der NKR ausgewählte Vorhaben mit großem Bürokratieabbau-potenzial. Dazu gehört insbesondere das Projekt Deutschland Online „Kfz-Wesen“. Aufbauend auf den bisherigen Vorschlägen für ein Online-Verfahren zur Außerbetriebsetzung und Wiederzulassung von Kraftfahrzeugen sollen nun Online-Lösungen für das gesamte Kraftfahrzeug-Zulassungsverfahren entwickelt werden. Der NKR unterstützt dieses Vorhaben nachdrücklich, weil es konkrete, spürbare Vereinfachungen für Millionen von Betroffenen mit sich bringt.

## 6. Reduzierung des Erfüllungsaufwands durch E-Government

Schon bei den Informationspflichten hat sich gezeigt, dass **E-Government ein unverzichtbarer Baustein für effektiven Verwaltungsvollzug** ist. Der Einsatz von Informationstechnologie (IT) kann wesentlich zum Abbau bürokratischer Lasten beitragen. So ist etwa die Hälfte der Entlastungen bei den Bürokratiekosten der Wirtschaft auf den Einsatz von IT zurückzuführen.

Trotzdem bleibt Deutschland in diesem Bereich bisher hinter seinen Möglichkeiten zurück. Dies liegt vor allem an rechtlichen Rahmenbedingungen (wie zum Beispiel Schriftformerfordernissen), die infolge neuer technologischer Möglichkeiten revisionsbedürftig geworden sind, und daran, dass häufig wichtige IT-Infrastrukturen in Verwaltungen fehlen oder Anwendungskonzepte über einzelne Ministerien und Behörden hinaus nicht ganzheitlich konzipiert und umgesetzt werden. Der NKR geht davon aus, dass in dieser Hinsicht mit dem E-Government-Gesetz ein großer Schritt nach vorn gelingt.

## 7. Methodik zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands

Auf Grundlage der NKR-G-Novelle haben Bundesregierung und NKR im Jahr 2011 eine Methodik zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands entwickelt.

Diese **Methodik hat sich aus Sicht des NKR bewährt**. Mit der Darstellung des Erfüllungsaufwands in den Regelungsentwürfen liegt denjenigen, die über einen Regelungsentwurf entscheiden, ein vollständiges Bild der Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung und damit eine solide Grundlage für ihre Entscheidung vor. Die Anwendung der Methodik zeigt aber auch, dass es **im Einzelfall durchaus schwierige Wertungs- und Auslegungsfragen** geben kann.

**Von zentraler Bedeutung** – noch mehr als bei der Ermittlung der Bürokratiekosten – ist beim Erfüllungsaufwand eine **ebenenübergreifende Betrachtung**. Viele Regelungsvorhaben ziehen nicht nur Verwaltungsaufwand auf Bundesebene nach sich, sondern auch bei Ländern und Kommunen. Deren Aufwand ist schon im Rahmen der Abstimmung auf Bundesebene mit

---

zu berücksichtigen. Er muss entsprechend der im Leitfaden beschriebenen Methodik ausgewiesen werden, da nur so der Erfüllungsaufwand konsistent dargestellt werden kann.

Der NKR steht in regelmäßigem Austausch mit Ländern und Kommunen sowie mit Sozialversicherungsträgern, Kammern und Verbänden, um eine umfassende und ausgewogene Darstellung des Erfüllungsaufwands zu gewährleisten. Hier besteht noch erheblicher Nachholbedarf! Insbesondere Länder und Kommunen müssen sich bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands stärker einbringen, da nur so ihre Belastungen angemessen berücksichtigt werden können.

Der NKR unterstützt daher das Projekt des BMF „Vollzugaufwand der Steuerverwaltung – Ermittlung im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren“. BMF und die Steuerverwaltungen einzelner Länder haben eine Methodik entwickelt, um den Vollzugaufwand neuer Steuergesetze besser abschätzen zu können. Erstmals wurde das Verfahren auf das Jahressteuergesetz 2013 angewendet.

Eine besonders wichtige und hilfreiche Rolle spielt das StBA, da dieses den Ministerien nicht nur für methodische Hinweise zur Verfügung steht, sondern auf Wunsch auch die Ermittlung des Erfüllungsaufwands in Gänze übernimmt. Außerdem ist es ein wichtiger Wissensträger, da es von Anfang an an der praktischen Umsetzung des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ beteiligt war.

## 8. Stand der Reduzierung von Bürokratiekosten

Im Rahmen der so genannten Bestandsmessung, der Ermittlung der Kosten, die der Wirtschaft auf Grund von Informationspflichten entstehen, wurden knapp 9.500 Informationspflichten mit einer Belastung von gut 49 Mrd. Euro ermittelt. Die Bundesregierung hatte sich im Jahr 2007 das Ziel gesetzt, diese Bürokratiekosten binnen fünf Jahren um 25 Prozent (netto) zu reduzieren.

Unter anderem durch Erleichterungen bei der elektronischen Rechnungsstellung, durch den Wegfall einer ganzen Reihe von Bilanz- und Buchführungspflichten sowie durch den Wegfall der Pflicht zur Stichtagsinventur nach dem Handelsgesetzbuch konnten die **Bürokratiekosten für die Wirtschaft um knapp 11 Mrd. Euro reduziert** werden. Dieser von der Bundesregierung erzielte Abbau von Bürokratiekosten ist ein Erfolg, der sich – auch im internationalen Vergleich – sehen lassen kann. Dass dieser Erfolg auch für die Adressaten der Regelungen spürbar ist, lässt sich an vielen Beispielen zeigen. Aus diesem Grund hat der NKR nach dem Ende der ersten Phase des Regierungsprogramms eine Zeitungsbeilage veröffentlicht, die eine ganze Reihe praktischer Beispiele für den seit dem Jahr 2006 geleisteten Bürokratieabbau enthält.<sup>2</sup>

Da das **Ziel noch nicht vollständig erreicht** wurde, hat die Bundesregierung im Dezember 2011 in einem Eckpunkte-Papier neun Maßnahmenpakete beschlossen, um das 25 Prozent-

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu auch Anlage 4.

Ziel – wenn auch verspätet – doch noch zu erreichen. Außerdem wird sie einen so genannten Bürokratiekosten-Index (BKI) veröffentlichen, der die weitere Entwicklung der Bürokratiekosten abbilden soll. Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung an ihrer Zielmarke festhält und mit dem BKI die Bürokratiekosten auch in Zukunft unter Kontrolle behält. Er geht davon aus, dass der BKI regelmäßig veröffentlicht wird.

## 9. Bürokratieabbau auf EU- und Internationaler Ebene

Auch in Europa und in einer Reihe weiterer Länder wird dem Thema Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung große Bedeutung beigemessen. Dies ist wichtig für Bürger, Unternehmen und Verwaltung in Deutschland, denn für die Adressaten der Regelungen hierzulande macht es keinen Unterschied, ob eine belastende Regelung auf EU-Ebene erlassen wurde, vom Bundesgesetzgeber oder einem Bundesland.

Nicht zuletzt in den EU-Institutionen genießt das Thema Bürokratieabbau inzwischen größere Aufmerksamkeit. Allerdings ist weiterhin nicht absehbar, dass auf Seiten der Kommission eine systematische Überprüfung der Folgenabschätzungen aller neuen Legislativvorschläge vorgenommen werden soll. Positiv zu werten ist, dass das Europäische Parlament Anfang dieses Jahres ein eigenes Direktorat aufgebaut hat, das sich um Folgenabschätzungen von Regelungsvorschlägen kümmern soll. Einzig beim Europäischen Rat ist bisher keinerlei Initiative erkennbar, das Thema Folgenabschätzung stärker zu beachten. **Aus Sicht des NKR sollten sich alle drei EU-Institutionen gleichermaßen und koordiniert auf diesem Gebiet engagieren.** Daran fehlt es bisher ganz offensichtlich.

Auf internationaler Ebene ist die OECD der zentrale Akteur, um Methoden und Standards zum Bürokratieabbau weiterzuentwickeln. Der NKR begrüßt die Zusage der OECD, wesentliche Grundsätze zur Berechnung des Erfüllungsaufwands unter Einbeziehung interessierter OECD-Mitgliedstaaten zu erarbeiten und in einem Bericht zu veröffentlichen.

Aufgrund der erheblichen Bedeutung europäischer und internationaler Vorgaben und Standards für Deutschland empfiehlt der NKR der Bundesregierung, sich auch weiterhin für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung auf europäischer und internationaler Ebene einzusetzen. Die Bundesregierung sollte sich dafür stark machen, dass die Kommission ihr Programm zum Bürokratieabbau auf den Erfüllungsaufwand erweitert.

Bei der Umsetzung europäischer Regelungen in nationales Recht ist auf eine möglichst aufwandsarme Ausgestaltung zu achten. Der von der Bundesregierung angekündigte Ausbau des Austauschs bewährter Praktiken mit anderen Mitgliedstaaten könnte – sofern er tatsächlich ernst genommen wird – hierbei durchaus hilfreich sein.

---



---

## II Auftrag und Arbeit des Nationalen Normenkontrollrates

### 1. Prüfung der Darstellung des Erfüllungsaufwands

Mit der im März 2011 in Kraft getretenen Änderung des Gesetzes zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR) hat der Gesetzgeber die **Aufgaben des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) deutlich erweitert**. Seine Prüfung beschränkt sich nicht mehr nur auf die Darstellung der durch Informationspflichten entstehenden Bürokratiekosten, sondern umfasst nun die **Darstellung des gesamten Erfüllungsaufwands für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung**.<sup>3</sup> Unter Erfüllungsaufwand sind hierbei der Zeitaufwand und die Kosten zu verstehen, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorgabe entstehen. Beispiele für Vorgaben, aus welchen Erfüllungsaufwand resultiert, sind:

- » Pflicht der Bürgerinnen und Bürger, sich einen neuen Personalausweis zu beschaffen
- » Pflicht für Unternehmen, in ihren Anlagen Filter zur Vermeidung von Emissionen einzubauen
- » Pflicht von Behörden, Anträge zu bearbeiten
- » Überwachungspflichten von Behörden im Hinblick auf die Einhaltung von Qualitätsstandards bei Lebensmitteln

Teil des Erfüllungsaufwands sind auch Bürokratiekosten, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind Verpflichtungen, Daten oder sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Beispiele für Informationspflichten sind:

- » Erklärungen und Meldungen gegenüber Finanzbehörden (Einkommensteuererklärung und andere)
- » Bilanzierungspflichten von Unternehmen
- » Energiekennzeichnung von Haushaltsgeräten
- » Beantragung von Genehmigungen (Baugenehmigung, Berufsankennung und andere) und staatlichen Leistungen (Arbeitslosengeld, Wohngeld und andere)

---

3 Näheres zur Prüfung des NKR siehe Kapitel III.

---

Nicht Teil des Erfüllungsaufwands sind so genannte direkte Zahlungen (zum Beispiel Steuern, Beiträge, Kindergeld, Arbeitslosengeld und Subventionen).

Darüber hinaus prüft der NKR auch die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft (zum Beispiel Gebühren und Umlagen).

**Sinn und Zweck der Prüfung des NKR** liegt darin sicherzustellen, dass denjenigen, die über einen Regelungsentwurf entscheiden, eine **tragfähige Grundlage für die Entscheidung** vorliegt. Der Rat soll gewährleisten, dass die Entwürfe ein verständliches Bild von den Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zeichnen. Dabei ist es nicht seine Aufgabe, die Sinnhaftigkeit eines politischen Ziels zu hinterfragen oder die Abwägung des Gesetz- oder Verordnungsgebers vorwegzunehmen.

Der NKR begrüßt, dass neben den Bürokratiekosten nun der gesamte Erfüllungsaufwand in den Blick genommen wird. Die Fokussierung auf die Bürokratiekosten hat sich im Ergebnis als zu eng erwiesen. So war es zwar sinnvoll, mit den Bürokratiekosten aus Informationspflichten zunächst einen überschaubaren Untersuchungsgegenstand zu definieren, um – auch unter Zuhilfenahme der Erfahrungen, die im Ausland mit dem Standardkosten-Modell zur Messung der Bürokratiekosten gemacht wurden – eigene Erfahrungen zu sammeln und Bürokratie abzubauen, die aus Informationspflichten resultiert. Letztlich blieb die Beschränkung auf Bürokratiekosten jedoch unbefriedigend, da in vielen Fällen wesentliche Kosten außerhalb der Betrachtung lagen. Mit dem Erfüllungsaufwand besteht diese Beschränkung nicht mehr. Nun kann der gesamte Aufwand, der aus einem Regelungsvorhaben resultiert, in den Blick genommen werden. Von besonderer Wichtigkeit ist aus Sicht des NKR in diesem Zusammenhang, dass mit der Novellierung des NKRG nicht mehr nur im Wesentlichen die Belastung der Wirtschaft, sondern ebenso der Aufwand der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verwaltung in den Blick genommen wird.

Aus der Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands resultiert in erster Linie für die Bundesministerien, die dies leisten müssen, zum Teil erhebliche Mehrarbeit. Auch auf Seiten des NKR ist der Aufwand für die Prüfung der Regelungsentwürfe deutlich gewachsen. Aus Sicht des NKR ist dieser Aufwand aber dadurch gerechtfertigt, dass mit der **Ausweisung des Erfüllungsaufwands ein wesentlicher Beitrag für gute Gesetzgebung** geleistet wird. Die Entscheidungsträger bekommen im Rahmen der Regelungsentwürfe ein vollständiges Bild nicht nur vom Ziel beziehungsweise vom Nutzen eines Regelungsvorhabens, sondern auch von dem dadurch verursachten Aufwand bei Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung. So wird eine umfassende und belastbare Basis für die Entscheidungsfindung gewährleistet. Anders ausgedrückt: Der Gesetzgeber weiß jetzt wesentlich besser und genauer Bescheid, worüber er eigentlich entscheidet.

---

## 2. Weitere Prüfrechte des Nationalen Normenkontrollrates nach § 4 Absatz 2 NKR

Über die Darstellung des Erfüllungsaufwands und der sonstigen Kosten hinaus kann der NKR seit der Novellierung des NKR die Regelungsentwürfe der Bundesregierung auch auf methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung der in § 4 Absatz 2 NKR genannten Aspekte hin überprüfen.<sup>4</sup> Diese Aspekte sind in § 43 GGO verankert:

- » Ziel und Notwendigkeit der Regelung
- » Andere Lösungsmöglichkeiten (Alternativen)
- » Zeitpunkt des Inkrafttretens, Befristung und Evaluierung
- » Rechts- und Verwaltungsvereinfachung
- » 1:1-Umsetzung von Richtlinien oder sonstigen Rechtsakten der Europäischen Union (so genanntes Gold plating)

Die Erfahrung zeigt insbesondere bei der Darstellung von Alternativen, dass die Anforderungen der GGO in der Vergangenheit zum Teil nicht ausreichend Beachtung fanden. Dem sollte mit der Novellierung des NKR entgegen gewirkt werden.

## 3. Einbeziehung des Nationalen Normenkontrollrates in das Gesetzgebungsverfahren

Der NKR ist im Hinblick auf die Abschätzung und Ausweisung des Erfüllungsaufwands Methodenwächter im Gesetzgebungsverfahren. Der NKR ist nach den Regelungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) **wie ein Ministerium in das Gesetzgebungsverfahren eingebunden**. Dies bedeutet, dass ihm die Referentenentwürfe spätestens zu Beginn des Abstimmungsverfahrens innerhalb der Bundesregierung zur Prüfung und Stellungnahme übersandt werden.<sup>5</sup> Zunehmend wird der NKR auch schon vor Beginn des Abstimmungsverfahrens in die Ermittlung des Erfüllungsaufwands einbezogen.

Nach Abschluss dieses Abstimmungsverfahrens gibt der NKR eine **formale Stellungnahme** gegenüber dem federführenden Ministerium ab. Diese Stellungnahme wird – gegebenenfalls mit einer erwiderten Stellungnahme der Bundesregierung – **Bestandteil der Kabinettsvorlage** und dann im Bundeskabinett behandelt. Die Stellungnahme wird zusammen mit dem beschlossenen Regierungsentwurf an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat übersandt.

Aus Sicht des NKR ist das **Verfahren zwischen den Ministerien und dem NKR insgesamt ein-**

---

4 Näheres zum Prüfverfahren siehe Kapitel III.

5 Ebenda.

**gespielt und hat sich bewährt.** Nicht klar geregelt ist, in welcher Weise der NKR bei Formulierungshilfen, die dem Kabinett vorgelegt werden, einzubeziehen ist. Der NKR ist der Auffassung, dass er bei Formulierungshilfen, die dem Kabinett vorgelegt werden, zu beteiligen ist, da sich diese materiell nicht von anderen Kabinettsvorlagen unterscheiden.

Daneben ist **noch nicht geklärt**, wie der NKR bei den so genannten **BMF-Schreiben** eingebunden werden soll. BMF-Schreiben sind Verwaltungsvorschriften, die Steuergesetze und die durch sie begründete Vorgaben auslegen. Auch wenn sie sich an die Finanzbehörden der Länder richten, sind Unternehmen und Bürger faktisch an die Inhalte gebunden. Die Schreiben zur E-Bilanz und zur Gelangensbestätigung zeigen beispielhaft, dass BMF-Schreiben den Aufwand von Wirtschaft, Bürgern und Verwaltung in erheblicher Weise beeinflussen. Der NKR hat ein Eckpunktepapier erarbeitet, das Grundlage für die weitere Diskussion zur angemessenen Beteiligung des Rates sein wird.

Es ist festzustellen, dass die Ministerien zunehmend insbesondere bei komplexen Regelungsvorhaben schon zu einem frühen Zeitpunkt (noch vor der Einleitung des formalen Abstimmungsverfahrens) Kontakt zum NKR aufnehmen, um Fragen der Aufwandsermittlung zu klären. Kritisch anzumerken sind demgegenüber die zum Teil sehr kurzen Fristen, mit welchen Regelungsvorhaben übersandt werden. Eine systematische Prüfung kann in diesen Fällen nicht gewährleistet werden.

## 4. Zusammenarbeit mit Deutschem Bundestag und Bundesrat

Die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit Bundestag und Bundesrat ist im NKRKG explizit vorgesehen. Nach § 6 Absatz 3 NKRKG steht der NKR den Ausschüssen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zur Verfügung. Durch die Novellierung des NKRKG im Jahr 2011 neu hinzugekommen ist die Regelung in § 4 Absatz 3 NKRKG, wonach der NKR auch **Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages auf Antrag der einbringenden Fraktion oder der einbringenden Abgeordneten** prüfen kann. Regelungsvorlagen des Bundesrates werden geprüft, wenn der Bundesrat diese dem NKR zuleitet.

Auch über die Prüfung konkreter Gesetzesvorhaben hinaus (zum Beispiel zum Steuervereinfachungsgesetz 2011) wird der NKR vom Gesetzgeber in Beratungen eingebunden. So berichtete der NKR zum Beispiel im Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“ des Wirtschaftsausschusses zum Bürokratieaufwand, der mit dem Kommissionsvorschlag für eine neue Strukturpolitik verbunden ist. Er machte dort deutlich, dass die Folgenabschätzungen der Europäischen Kommission zu diesem Vorschlag unvollständig sind und den Aufwand, der den mitgliedstaatlichen Verwaltungen voraussichtlich entstehen wird, gänzlich unberücksichtigt lassen. Es wurde vereinbart, dass das für die sich anschließenden Verhandlungen im Rat zuständige Wirtschaftsministerium von der Kommission entsprechende Abschätzungen einfordert.

---

Sowohl die Koalitionsfraktionen als auch die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag haben im November 2011 jeweils einen Antrag zum Bürokratieabbau vorgelegt. In diesen Anträgen legten die Fraktionen grundsätzliche Positionen dar und äußerten Erwartungen an die Bundesregierung, in welchen Rechtsbereichen Vereinfachungen vorgenommen werden müssen. Der NKR begrüßt diese Initiativen ausdrücklich. Sie dokumentieren das Interesse des Parlaments am Thema Bürokratieabbau an sich und an konkreten und spürbaren Vereinfachungsmaßnahmen.

Der NKR begrüßt, dass er nunmehr auch Stellungnahmen zu Vorlagen aus dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat abgeben kann, so dies gewünscht wird. Dies trägt aus Sicht des NKR dazu bei, dass Fragen den Aufwand von Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung betreffend oder auch Aspekte der besseren Rechtsetzung im ganzen Gesetzgebungsverfahren noch stärker Beachtung finden. Da mit dem Erfordernis der Darstellung des Erfüllungsaufwands im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung ein großer Schritt nach vorn getan wurde, hat der NKR begonnen, Vertreter der Fraktionen des Deutschen Bundestages über die praktischen Auswirkungen der NKR-G-Novellierung und über die Möglichkeiten, die diese bietet, zu informieren. Es bleibt abzuwarten, inwieweit Bundestag und Bundesrat in den kommenden Monaten von diesen neuen Möglichkeiten Gebrauch machen werden.

## 5. Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen

Länder und Kommunen spielen eine wichtige Rolle beim Vollzug von Bundesrecht. Immer komplexere Regelungen zu immer detaillierteren Sachverhalten erfordern bei Umsetzung und Kontrolle immer mehr Personal und Aufwand. Umgekehrt gilt: Schlankere Verwaltungen sind nur möglich bei abnehmendem Erfüllungsaufwand, unterstützt durch die konsequente Anwendung von E-Government. Vor diesem Hintergrund begrüßt der NKR Quantifizierung und Darstellung des zu erwartenden Erfüllungsaufwands durch Länder und Kommunen, wann immer diese beim Vollzug gesetzlicher Regelungen davon betroffen sind.

Außerdem sind **Länder und Kommunen wichtige Partner des NKR** bei der Durchführung von Projekten.<sup>6</sup>

Bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands von Vorgaben, die von Ländern oder Kommunen umgesetzt werden müssen, sind die **Bundesministerien oftmals auf die Mithilfe der Länder und/ oder Kommunen** – diese gegebenenfalls vertreten durch ihre Verbände – **angewiesen**. Es kommt darauf an, dass bei der Angabe von Kosten auf Länder- und kommunaler Ebene ebenfalls die Methodik der Bundesregierung zur Darstellung des Erfüllungsaufwands zugrunde gelegt wird. Nur auf dieser Grundlage ist es den Bundesministerien möglich, eine konsistente und nachvollziehbare Darstellung des Erfüllungsaufwands zu liefern. Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine engere Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen erforderlich.

---

6 Näheres hierzu in Kapitel VI.

## 6. Zusammenarbeit mit dem Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau

Verantwortlich im Bundeskanzleramt für die Maßnahmen aus dem Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ ist Staatsminister Eckart von Klaeden (MdB) im Bundeskanzleramt. Er hat den Vorsitz im Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau als dem verantwortlichen Lenkungsgremium innerhalb der Bundesregierung inne.<sup>7</sup> Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt koordiniert und kontrolliert die Umsetzung des Regierungsprogramms auf Fachebene. Sie unterstützt den Staatssekretärausschuss bei der Wahrnehmung seiner Steuerungsaufgaben.

Damit ist Staatsminister Eckart von Klaeden insbesondere bei übergreifenden Fragen des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung zentraler Ansprechpartner innerhalb der Bundesregierung und für den NKR.

Der NKR dankt Herrn Staatsminister von Klaeden für die vertrauensvolle Zusammenarbeit und sein Engagement. Vieles konnte mit gemeinsamen Anstrengungen erreicht werden. Der NKR möchte diese erfolgreiche Zusammenarbeit in unterschiedlichen Verantwortlichkeiten weiter fortsetzen.

## 7. Zusammenarbeit mit Statistischem Bundesamt

Im Rahmen des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ unterstützt das StBA auch den NKR. Das StBA hat seit 2006 die Bürokratiekosten aller Informationspflichten der Wirtschaft (gut 49 Mrd. Euro Bürokratiekosten aus knapp 9.500 Informationspflichten) ermittelt und dadurch einen wichtigen Beitrag für darauf aufbauende Abbaubemühungen der Bundesregierung und des NKR geleistet. Diese Bürokratiekosten schreibt das StBA auch in Zukunft im Rahmen des so genannten Bürokratiekosten-Indexes fort.<sup>8</sup> Seit der Novellierung des NKRG **unterstützt das StBA den NKR sowie die Bundesministerien auch bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands**. Die Unterstützung besteht in der Überprüfung der Ressortschätzungen, einer fachlichen Unterstützung bei der Abschätzung oder auch in einer vollständigen Durchführung der Schätzungen durch das StBA. Die Ministerien machen von diesem Unterstützungsangebot zunehmend Gebrauch.<sup>9</sup>

---

7 Bericht der Bundesregierung 2011 „Grundstein für besseres Recht: Fünf Jahre Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“.

8 Näheres hierzu siehe Kapitel V.

9 Näheres hierzu siehe Kapitel III.

---

Daneben leistet das StBA wesentliche Beiträge bei so genannten Ex post-Projekten.<sup>10</sup> Es ist an der Konzeption der einzelnen Projekte beteiligt, führt die Messungen bei den betroffenen Stellen durch und leistet einen wesentlichen Beitrag bei der Dokumentation der Ergebnisse.

## 8. Zusammenarbeit mit Sozialversicherungsträgern, Kammern und Verbänden

Im Bereich der sozialen Sicherung spielen die Sozialversicherungsträger eine zentrale Rolle. Zum einen vollziehen sie Recht, was auf Grund der Vielzahl der Tätigkeitsfelder mit großem Aufwand verbunden ist. Rechtliche Änderungen ziehen häufig erhebliche Auswirkungen im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand nach sich. Zum anderen setzen die Sozialversicherungsträger im Rahmen ihrer Befugnisse Recht. Hiervon sind eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern sowie die Wirtschaft betroffen, was wiederum Aufwand bei diesen zur Folge hat. Aus diesen Gründen ist dem NKR die **Zusammenarbeit mit Sozialversicherungsträgern besonders wichtig**. Er pflegt daher einen engen Dialog mit den Trägern.

Der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) ist das oberste Beschlussgremium der gemeinsamen Selbstverwaltung der Ärzte, Zahnärzte, Psychotherapeuten, Krankenhäuser und Krankenkassen. Durch das GKV-Versorgungsstrukturgesetz vom 1. Januar 2012 wurde in das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch eine Regelung eingefügt, wonach der G-BA ab 1. September 2012 die infolge seiner Beschlüsse zu erwartenden Bürokratiekosten ermitteln und in der Begründung des jeweiligen Beschlusses nachvollziehbar darstellen muss. Im November 2011 wurde beim G-BA eine Projektgruppe eingerichtet, die die Einführung der Kostenschätzung vorbereiten sollte. Hieran hat der NKR mitgearbeitet. Bei den Besprechungen wurde insbesondere deutlich, dass die Kostenabschätzung auch dazu dienen kann, die zu erlassenden Regelungen präziser zu fassen. Auf Basis der Ergebnisse der Projektgruppe wurde die Verfahrensordnung des G-BA im Juni 2012 geändert, so dass die Bürokratiekostenschätzung fristgerecht beginnen konnte. Der NKR wird auch künftig mit dem G-BA im Hinblick auf grundlegende Methodenfragen zusammenarbeiten.

Der NKR steht auch im Dialog mit Kammern und Verbänden, da auch sie die Belange ihrer Mitglieder zusammenführen und deren Wissen bündeln. Diese haben den Bürokratieabbauprozess in den vergangenen Jahren in vielfältiger Weise unterstützt, und sie spielen auch im Hinblick auf die Darstellung und Reduzierung überflüssigen Erfüllungsaufwands eine zentrale Rolle.<sup>11</sup> Daher wird der NKR auch in Zukunft die Unterstützung von Verbänden gern in Anspruch nehmen, um bei der Ausübung seines Mandats zu sachgerechten Bewertungen zu kommen.

---

<sup>10</sup> Näheres hierzu siehe Kapitel VI.

<sup>11</sup> Näheres hierzu siehe Kapitel V und VI.





---

# III Das Prüfverfahren des Nationalen Normenkontrollrates

## 1. Ablauf der Prüfung des Nationalen Normenkontrollrates

Der NKR ist in die Abstimmungsverfahren innerhalb der Bundesregierung über Regelungsentwürfe einbezogen wie ein Bundesministerium. Daher ist er spätestens zum Zeitpunkt der Versendung des Referentenentwurfs an dem Abstimmungsverfahren zu beteiligen.

Der **NKR prüft** primär die Darstellung des Erfüllungsaufwands und der sonstigen Kosten. Er geht dabei **auf Grundlage des Leitfadens der Bundesregierung** vor.<sup>12</sup> Darüber hinaus kann der NKR zum Beispiel die Nachvollziehbarkeit der Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit des Regelungsvorhabens, die Darstellung anderer Lösungsmöglichkeiten prüfen.

Bei der Prüfung eines Regelungsvorhabens geht der NKR in vier Schritten vor:

- 1.1 Prüfung der Darstellung des Erfüllungsaufwands, der sonstigen Kosten und der Prüfpunkte nach § 4 Absatz 2 NKRG
- 1.2 Abgleich der Ergebnisse durch Einbeziehung Dritter
- 1.3 Diskussion der Ergebnisse mit dem federführenden Ministerium
- 1.4 Übersendung der förmlichen NKR-Stellungnahme

Nachfolgend werden die einzelnen Prüfungsschritte im Detail erläutert.

### Zu 1.1:

Zunächst prüft der NKR, ob die Darstellung des Erfüllungsaufwands und der sonstigen Kosten vollständig und nachvollziehbar ist. Prüfungsleitende Fragen sind hierbei:

- » Was ist Inhalt der einzelnen Verpflichtung? Wie kann die Verpflichtung befolgt werden?
- » Ist die Verpflichtung (in dieser Form) erforderlich?
- » Ist der Aufwand, den die Befolgung der Verpflichtung im Einzelfall verursacht, nachvollziehbar dargestellt? Welcher Sach- und Personalaufwand entsteht dadurch?
- » Ist die Häufigkeit, mit der die Adressaten die Verpflichtung erfüllen müssen, nachvollziehbar dargestellt?

---

<sup>12</sup> Siehe Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung vom Juni 2011.

---

- » Inwieweit entsteht durch das Regelungsvorhaben Umstellungsaufwand?
- » Sind mit dem Regelungsentwurf sonstige Kosten verbunden (zum Beispiel Gebühren, Umlagen)?
- » Sind diese nachvollziehbar dargestellt?
- » Sind die Auswirkungen des Regelungsvorhabens auf die Einzelpreise und das Preisniveau nachvollziehbar dargestellt?

Im Anschluss daran wird die Darstellung der Prüfpunkte gemäß § 4 Absatz 2 NKR auf Nachvollziehbarkeit untersucht.

- » Ziel und Notwendigkeit der Regelung:  
Jeder Regelungsentwurf muss Ausführungen zum Ziel und zur Notwendigkeit enthalten. Aufgabe des NKR ist es zu prüfen, ob die Darstellung des Ziels beziehungsweise des Nutzens der Regelungen nachvollziehbar ist und ob die im Regelungsentwurf dargestellten Maßnahmen geeignet erscheinen, um das Ziel zu erreichen.
- » Andere Lösungsmöglichkeiten („Alternativenprüfung“):  
In vielen Fällen gibt es nicht nur einen Weg, auf dem ein politisch gesetztes Ziel erreicht werden kann. Daher sind bei jedem Regelungsentwurf auch Alternativen darzustellen. Die Entscheidung für den jeweils gewählten Weg ist zu begründen. Demzufolge hat der NKR zu prüfen, ob weitere Lösungsmöglichkeiten erwogen worden sind und ob die Entscheidung für den favorisierten Lösungsweg nachvollziehbar ist. Der NKR prüft dabei auch, ob belastungsärmere Umsetzungsvarianten gegeben sind.

#### Beispiel

#### Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Statistik im Produzierenden Gewerbe (BMW)

Mit dem Regelungsvorhaben soll der Auftragsbestand als neues Erhebungsmerkmal in der Produktionsgewerbestatistik eingeführt werden. In seiner ersten Stellungnahme hatte der NKR mit Blick auf den zusätzlichen Erhebungsumfang die Prüfung kostengünstigerer Regelungsalternativen angeregt. Dieser Anregung ist das Ministerium nachgekommen. Das hat im Ergebnis dazu geführt, dass bei der Erhebung nur noch zwischen in- und ausländischem Auftragsbestand unterschieden wird. Auf eine weitere Differenzierung zwischen Eurozone und Nicht-Eurozone wurde verzichtet. Dadurch konnte insbesondere der Aufwand der Statistischen Landesämter um ein Drittel beziehungsweise 200.000 Euro pro Jahr reduziert werden.

- » Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Befristung und Evaluierung:  
In jeder Regelungsvorlage sind Ausführungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens und zur Möglichkeit zu machen, die in Rede stehenden Regelungen zu befristen.<sup>13</sup> So kann es

<sup>13</sup> Von der Möglichkeit der Befristung soll nach dem Koalitionsvertrag von CDU/ CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 verstärkt Gebrauch gemacht werden (siehe Seite 15).

sich zum Beispiel bei einem Regelungsentwurf, der einen zeitlich begrenzten Sachverhalt regeln soll, anbieten, die beabsichtigten Regelungen zu befristen. Unter Umständen kann es sinnvoll sein, die Befristung mit einer Evaluation der in Rede stehenden Regelungen zu verknüpfen. Dementsprechend prüft der NKR, ob die diesbezüglichen Erwägungen der Bundesregierung nachvollziehbar sind.

Der NKR hat seit Juli 2011 bei zwölf Regelungsvorhaben – beispielsweise bei der Verordnung zur Einführung einer Finanzanlagenvermittlungsverordnung des BMWi – eine Evaluierung angeregt.

- » **Rechts- und Verwaltungsvereinfachung:**  
Im Regelungsentwurf ist darzustellen, ob der Entwurf eine Rechts- oder Verwaltungsvereinfachung vorsieht, insbesondere ob er geltende Vorschriften vereinfacht oder entbehrlich macht. Aufgabe des NKR ist zu prüfen, ob die Regelungsvorlage entsprechende Ausführungen beinhaltet.
  
- » **1:1-Umsetzung von Richtlinien oder sonstigen Rechtsakten der Europäischen Union:**  
Anders als EU-Verordnungen bedürfen unter anderem Richtlinien der Europäischen Union grundsätzlich der Umsetzung in nationales Recht. Wird über die in der Richtlinie vorgesehenen Verpflichtungen hinausgegangen (so genanntes Gold plating), ist dies im Regelungsentwurf auszuweisen und die überschießende Umsetzung zu begründen. Es obliegt dem NKR zu überprüfen, ob dies beachtet wurde.  
Der NKR hat bislang bei zwei Vorhaben kritisiert, dass die Ausführungen zur Frage der 1:1-Umsetzung von EU-Recht nicht nachvollziehbar dargestellt worden ist. So hat er bei der Ersten Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen und beim Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren in seiner Stellungnahme kritisch angemerkt, dass im Entwurf die Erforderlichkeit für eine über die europarechtliche Vorgabe hinausgehende Regelung nicht nachvollziehbar dargestellt sei. Es sei nicht ersichtlich, weshalb die nationalen Vorgaben nicht auf das europarechtlich vorgegebene Minimum zurückgeführt werden können. Positiv bewertete er, dass die Bundesregierung innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren prüfen wird, ob für weitere Anlagenarten ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren in Betracht kommt. Der NKR geht davon aus, dass hier unnötige Bürokratie eingespart werden kann, und hat die Bundesregierung aufgefordert, ihn über das Ergebnis der Prüfung zu informieren.

#### **Zu 1.2:**

Die Ergebnisse der Prüfung werden mit Einschätzungen von Dritten abgeglichen – dies können zum Beispiel das StBA, Länder oder auch Verbände sein.

**Zu 1.3:**

Im Anschluss daran werden die Ergebnisse der obigen Prüfung mit dem federführenden Bundesministerium diskutiert. Im Rahmen dieses Prüfungsschritts wird erfahrungsgemäß der Großteil der offenen beziehungsweise strittigen Fragen geklärt, so dass diese nicht mehr in der förmlichen NKR-Stellungnahme erwähnt werden. In dieser finden sich nur noch die Kernaussagen zum Erfüllungsaufwand und den sonstigen Kosten. Außerdem werden darin gegebenenfalls die weiteren Prüfpunkte nach § 4 Absatz 2 NKR-G sowie die Punkte angesprochen, die zwischen dem NKR und dem Ministerium strittig geblieben sind und damit nicht im Sinne des NKR im Regelungsentwurf dargestellt sind.

**Zu 1.4:**

Die NKR-Stellungnahme wird nach Beschlussfassung des Rates an das federführende Bundesministerium übersandt. Sie wird als Anlage zur Regelungsvorlage dem Kabinett vorgelegt (für den Fall einer kritischen Stellungnahme des NKR mit der Stellungnahme der Bundesregierung zur NKR-Stellungnahme) und im Anschluss an die Beschlussfassung im Kabinett an den Bundestag beziehungsweise den Bundesrat übermittelt.

## 2. Bisherige Erfahrungen mit der Anwendung der Methodik zur Ausweisung des Erfüllungsaufwands

Die im Leitfaden der Bundesregierung zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands dargestellte Methodik gibt Leitlinien vor, wie bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands vorzugehen ist.

Die **Methodik hat sich nach Ansicht des NKR grundsätzlich bewährt**. Der Zweck der Methodik, eine belastbare Grundlage für die Entscheidung über ein Regelungsvorhaben zu gewährleisten, wird in den meisten Fällen erreicht. Daher erscheint aus heutiger Sicht eine grundlegende Überarbeitung der Methodik nicht erforderlich.

Die Anwendung der Methodik zeigt, dass es **im Einzelfall durchaus schwierige Wertungs- und Auslegungsfragen** gibt:

- » So ist zum Beispiel die Unterscheidung zwischen unmittelbaren Kosten (die als Teil des Erfüllungsaufwands darzustellen sind) und mittelbaren Kosten in manchen Fällen nur schwer zu treffen.
  - » An Grenzen stößt die Methodik dann, wenn „globale“ Vorgaben eingeführt werden, das heißt, Vorgaben, deren Erfüllung in eine Vielzahl von Einzelprozessen zerfällt. Dies ist zum Beispiel bei der Einführung von Rechts- und/ oder Fachaufsicht über eine andere Institution der Fall. Die Aufgabe der Aufsicht besteht aus einer Vielzahl einzelner Prozesse, deren Beschreibung zwar möglich ist, für welche jedoch der mit den einzelnen Pro-
-

zessen verbundene Erfüllungsaufwand nur schwer belastbar abgeschätzt werden kann. Vergleichbares gilt für die Einrichtung neuer Verwaltungszweige. In solchen Fällen kann der Erfüllungsaufwand in Form von Mitarbeiterkapazitäten ausgedrückt werden. Diese Form der Darstellung trägt dem Umstand Rechnung, dass eine Zerlegung der Vorgabe in einzelne Prozesse und eine Quantifizierung des jeweiligen Erfüllungsaufwands nur schwer möglich ist. Allerdings geht dies zu Lasten der Nachvollziehbarkeit der Quantifizierung, da eine globale Vorgabe mit einer ebenso globalen Kostenschätzung versehen wird.

**Beispiel****Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BMAS)**

Mit dem Entwurf sollen unter anderem Regelungen getroffen werden, wie der Bund künftig seine Fach- und Rechtsaufsicht bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ausführt. Aus der Verpflichtung zur Aufsicht wird für das BMAS Erfüllungsaufwand resultieren zum Beispiel für die Auswertung von Statistiken und Berichten, für die Abstimmung mit Ländern und kommunalen Spitzenverbänden über Verwaltungsverfahren und Auslegungsfragen. Da der Umfang des Erfüllungsaufwands, der hieraus entspringt, wesentlich von der Häufigkeit von Auffällig- oder Unregelmäßigkeiten und auch der Aufwand im Einzelfall stark von der jeweiligen Fragestellung abhängt, war hier eine Ausweisung des Aufwands nach der allgemeinen Formel „Aufwand im Einzelfall x Anzahl der Fälle“ nicht möglich. Das Ressort hat den Aufwand daher in Mitarbeiterkapazitäten ausgedrückt.

Neben Anwendungsfragen im engeren Sinne gibt es – wie schon bei den Kosten auf Grund von Informationspflichten – Fallgestaltungen, bei welchen eine Quantifizierung durch die Bundesministerien und damit auch die Nachprüfung durch den NKR schwierig ist:

- » Dies gilt zum Beispiel für die Quantifizierung des Erfüllungsaufwands im Fall von so genannten Ermöglichungsnormen. In diesen Fällen besteht regelmäßig die Herausforderung darin, plausibel abzuschätzen, wie groß der Anteil der Adressaten ist, der von der eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen wird. Die Anforderungen an die Plausibilität der Fallzahl werden in diesen Fällen reduziert werden müssen.
- » Eine plausible Abschätzung des Aufwands kann dann schwierig sein, wenn ein Teil des zu regelnden Bereichs nicht durch das vorliegende Gesetz selbst, sondern zum Beispiel erst durch Verordnungen geregelt werden soll. Hier erwartet der NKR, dass künftig Gesetzesänderungen und darauf aufbauende Verordnungsinhalte in engem zeitlichen Zusammenhang erfolgen. Dieselbe Konstellation liegt dann vor, wenn ein Bundesgesetz die Grundlage für Regelungen schaffen soll, die konkrete Ausgestaltung jedoch beispielsweise erst durch die Länder oder durch Sozialversicherungsträger erfolgt. In diesen Fällen wird bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands in größerem Umfang mit

Annahmen gearbeitet werden müssen. Dabei ist darauf zu achten, dass die einzelnen Annahmen auch für sich genommen plausibel sind, damit in der Folge nicht nur ein rechnerisch nachvollziehbarer Aufwand, sondern insgesamt eine plausible Aufwandschätzung erzielt wird.

- » Der Umstellungsaufwand, das heißt, der einmalige Aufwand, der anfällt damit eine rechtliche Vorgabe überhaupt erfüllt werden kann, lässt sich häufig nur grob abschätzen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei der Abschätzung des Umstellungsaufwands kein Prozess zu Grunde gelegt werden kann. Vielmehr ergibt sich der Umstellungsaufwand aus dem Vergleich des Ist-Zustands mit dem nach der vorgesehenen rechtlichen Regelung intendierten Zustand. Dabei kann die Ausgangslage bei den einzelnen Adressaten sehr unterschiedlich sein, so dass auch die Bandbreite der möglichen Aufwände entsprechend groß sein kann.
- » Bei Vorgaben, die von Ländern oder Kommunen befolgt werden müssen, besteht für die Bundesministerien die Herausforderung darin, dass sie je nach Rechtsbereich nur bedingt Einblick in die verwaltungsinternen Abläufe auf Länder- und kommunaler Ebene haben. Ohne genaue Kenntnis der Abläufe ist die Abschätzung der Kosten einer Rechtsänderung nur schwer möglich. Die Bundesministerien sind daher auf die Mithilfe der Länder und/ oder Kommunen – diese gegebenenfalls vertreten durch ihre Verbände – angewiesen. Dabei kommt es darauf an, dass bei der Angabe von Kosten auf Länder- und kommunaler Ebene ebenfalls die Methodik zur Darstellung des Erfüllungsaufwands zugrunde gelegt wird. Nur auf dieser Grundlage ist es den Bundesministerien möglich, eine konsistente und nachvollziehbare Darstellung des Erfüllungsaufwands zu liefern.

Vor dem Hintergrund, dass sowohl die Bundesministerien als auch der NKR mit der Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands methodisches Neuland betreten haben, gelingt die Umsetzung der Anforderung des Gesetzgebers, den Erfüllungsaufwand auszuweisen, aus Sicht des NKR in vielen Fällen recht gut.

Mit der Bundesregierung wurde bei der Beschlussfassung über den **Leitfaden** zum Erfüllungsaufwand festgelegt, dass dieser nach einer Erprobungsphase bei Bedarf überarbeitet werden soll.<sup>14</sup> Eine **weitere Erprobung erscheint sinnvoll**, um noch mehr Erfahrungen mit der praktischen Anwendung der Methodik zu sammeln. Die bisherige Prüfung der Regelungsvorhaben hat gezeigt, dass sich auf Grund der Vielgestaltigkeit der Regelungen immer wieder neue Fragen im Hinblick auf die Anwendung der Methodik auf den Einzelfall stellen. Diese Fragen müssen zufriedenstellend beantwortet werden – nicht nur mit Blick auf den konkreten Einzelfall, sondern auch mit Blick auf die gesamte Systematik der Darstellung in den Regelungsentwürfen.

Bei einer solchen Überarbeitung sollte aus Sicht des NKR klargestellt werden, dass auch Auf-

---

14 Als Erprobungsphase waren zwei bis drei Jahre angedacht.

wand innerhalb von Vertragsverhältnissen im Rahmen des Erfüllungsaufwands abzuschätzen und darzustellen ist. Auch wenn auf Grund einer rechtlichen Regelung die Vermögensmasse innerhalb einer Adressatengruppe – zum Beispiel der Bürgerinnen und Bürger gleich bleibt –, so sind dennoch die Auswirkungen innerhalb der Gruppe darzustellen, wenn die intendierte rechtliche Regelung Auswirkungen auf die Verteilung der Vermögensmassen innerhalb der Gruppe nach sich zieht.

**Beispiel****Gesetz über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln (BMJ)**

Bislang kann der Mieter für die Zeit, in der die Tauglichkeit der Mietsache gemindert ist, die Miete mindern. Der Entwurf sieht nunmehr vor, dass dieses Minderungsrecht des Mieters für drei Monate ausgeschlossen ist, wenn die Minderung der Tauglichkeit der Mietsache auf Grund einer Maßnahme eintritt, die einer energetischen Modernisierung dient. So könnte der Mieter zukünftig beispielsweise nicht mehr die Miete mindern, wenn seine Fenster gegen energetisch bessere Fenster ausgetauscht werden, auch wenn er dadurch Beeinträchtigungen durch die Bauarbeiten hinnehmen muss. Das Ressort war ursprünglich der Ansicht, dass die Abschaffung des Minderungsrechts für drei Monate keinen Erfüllungsaufwand beim Mieter auslöst. Im Rahmen der weiteren Abstimmungen ist man übereingekommen, dass die besseren Argumente für eine Ausweisung als Erfüllungsaufwand sprechen. So kann die Abschaffung eines Rechts (hier: das Recht zur Minderung) nicht anders behandelt werden als die Schaffung eines Rechts. Da unstreitig ist, dass es Erfüllungsaufwand beim Mieter auslöst, wenn der Vermieter nach der Sanierung eine höhere Miete vom Mieter verlangen darf, löst auch der Ausschluss der Mietminderung beim Mieter Erfüllungsaufwand aus. Unstreitig ist, dass eine Quantifizierung in diesen Fällen schwierig ist. Dieser Umstand ist jedoch für die grundsätzliche Frage, was alles als Erfüllungsaufwand zu qualifizieren ist, unerheblich.

Um den Aufwand der Ministerien zu verringern, unterstützt das **StBA** die Ministerien bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands und **leistet** dadurch – wie bei der Abschätzung der Bürokratiekosten aus Informationspflichten – einen **wertvollen Beitrag**. Die Ministerien machen von diesem Unterstützungsangebot des StBA bislang in unterschiedlichem Umfang, aber insgesamt zunehmend Gebrauch. Auf's Ganze gesehen **hat** das StBA seit Juli 2011 **bei 76 Regelungsvorhaben die Bundesregierung bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands unterstützt**.<sup>15</sup> Das sind 20 Prozent aller Regelungsvorhaben. Die Unterstützung des StBA reicht dabei von der Hilfestellung bei methodischen Fragen über die Messung des Erfüllungsaufwands einzelner Sachverhalte bis hin zur vollständigen Ermittlung des Erfüllungsaufwands eines Regelungsvorhabens.

<sup>15</sup> Gemäß § 8 NKRG unterstützt das StBA bei Bedarf Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bei den sich aus diesem Gesetz ergebenden Aufgaben.

Der **Schwerpunkt der Prüfung des NKR liegt auf der Darstellung des Erfüllungsaufwands**. Hierbei kommt dem NKR seine Erfahrung bei der Prüfung der Bürokratiekosten zugute. Aber auch die weiteren Punkte, die § 4 NKRG vorsieht, werden bei jedem Regelungsentwurf geprüft und gegebenenfalls im Rahmen der NKR-Stellungnahme angesprochen. Das größte Gewicht kommt dabei der **Prüfung und Darstellung von Alternativen** zu.

Insbesondere **bei der Frage der Alternativen spielen Verbände und Kammern eine besondere Rolle**. Auf Grund ihrer Sachnähe können sie oftmals wertvolle Hinweise liefern, wie ein Ziel mit weniger Aufwand erreicht werden kann. Leider finden sich in deren Stellungnahmen selbst oftmals keine konkreten Aussagen zum Erfüllungsaufwand, sondern sie geben lediglich mittelbare Hinweise auf die Höhe des Aufwands, der aus einer Regelung resultiert. Hier wäre es gut, wenn Verbände und Kammern sich noch mehr als bisher darauf einstellen würden, bei sie betreffenden Regelungsvorhaben konkrete Hilfen bei der Bestimmung des Erfüllungsaufwands zur Verfügung zu stellen. Dazu gehört eine ausreichende Kenntnis über die Methodik, wie dieser Aufwand ermittelt wird.



## IV Entwicklung des Erfüllungsaufwands seit Juli 2011

Seit 1. Juli 2011 wurden vom NKR insgesamt 350 Regelungsvorhaben abschließend geprüft. Nachfolgend wird ein Überblick über die bisherige Entwicklung des Erfüllungsaufwands gegeben.

Grundlage für die nachfolgende Bilanz sind die Regelungsvorhaben der Bundesregierung in der Form, wie sie im Kabinett beschlossen worden sind (ungeachtet des Zeitpunkts des Inkrafttretens der einzelnen Regelungen). Dies bedeutet, dass Änderungen, die im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens vorgenommen werden, nicht in die Betrachtung einfließen.

### 1. Entwicklung des Erfüllungsaufwands insgesamt

Die vom NKR abschließend geprüften Regelungsvorhaben führen im Saldo zu einer **Reduzierung des jährlichen Erfüllungsaufwands von rund 1,4 Mrd. Euro**. Dieser Rückgang des Aufwands geht allerdings **im Wesentlichen auf eine einzige Maßnahme** zurück – die Reduzierung der Aufbewahrungsfristen nach dem Steuer- und Handelsrecht. Ohne diese Maßnahme wäre ein Anstieg des Erfüllungsaufwands seit Juli 2011 von rund 1,1 Mrd. Euro zu verzeichnen.

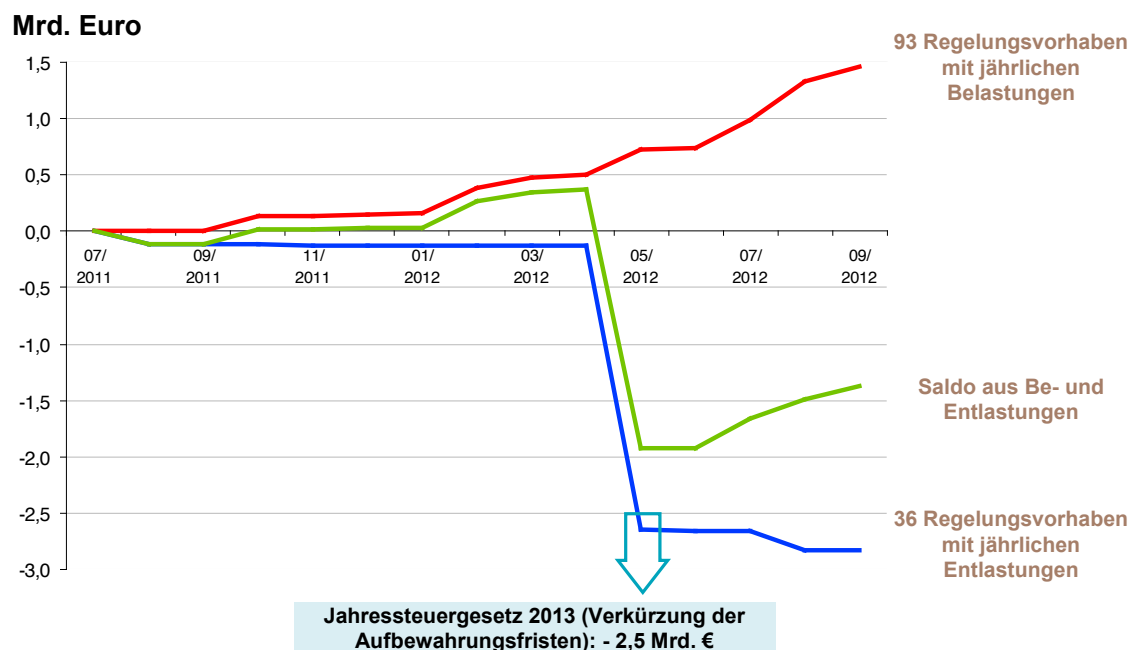


Abb. 2: Entwicklung des Erfüllungsaufwands für Wirtschaft und Verwaltung seit 1. Juli 2011

In anderen Ländern, die ebenfalls den Erfüllungsaufwand ausweisen, konnte per Saldo ein Abbau erzielt werden. So wird in den Niederlanden für das Jahr 2012 ein Rückgang des Erfüllungsaufwands um rund 100 Mio. Euro erwartet, in Großbritannien um etwa 850 Mio. Pfund. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Werte auf Grund der Größe der jeweiligen Volkswirtschaften nicht direkt vergleichbar sind und dass in Großbritannien lediglich der Aufwand der Wirtschaft betrachtet wird.

**Die Hälfte aller Regelungsvorhaben hat nennenswerte Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand**, wobei es Unterschiede zwischen den einzelnen Normadressaten gibt. 36 Prozent der Regelungsvorhaben haben nennenswerte Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung. Bei der Wirtschaft liegt der Anteil bei 34 Prozent. Nennenswerte Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand von Bürgerinnen und Bürgern haben nur 9 Prozent aller Regelungsvorhaben.

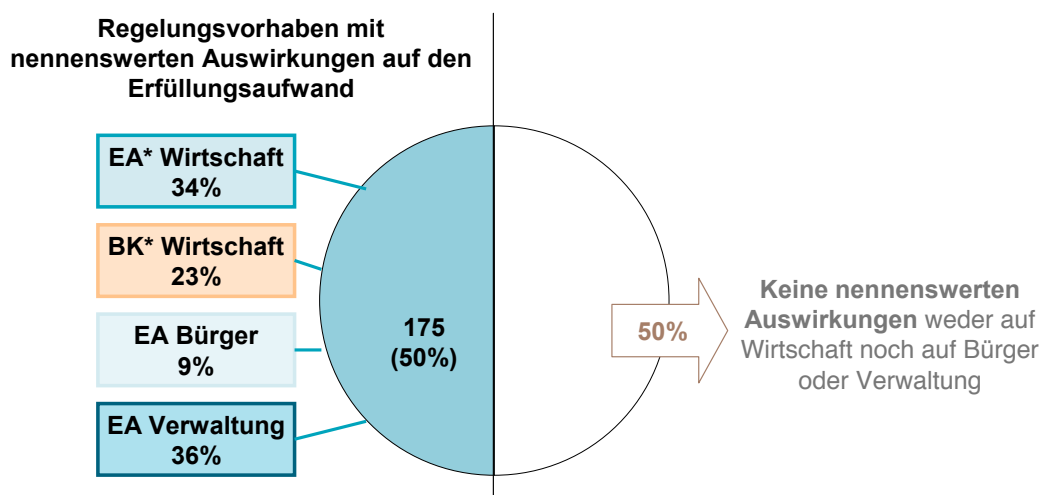


Abb. 3: Anteil der Regelungsvorhaben mit nennenswerten Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand

Betrachtet man nur die Bürokratiekosten der Wirtschaft, die aus Informationspflichten entstehen, liegt dieser Anteil bei 23 Prozent. Dies entspricht den Erfahrungen der vergangenen fünf Jahre. Das bedeutet, dass sich die **Anzahl der Regelungsvorhaben mit relevanten Auswirkungen** durch die Erweiterung auf den Erfüllungsaufwand **mehr als verdoppelt** hat.

## 2. Erfüllungsaufwand der Wirtschaft

55 Regelungsvorhaben führen zu einer Brutto-Belastung der Wirtschaft von insgesamt 1,1 Mrd. Euro. Demgegenüber stehen 26 Regelungsvorhaben, die zu einer Entlastung der Wirtschaft von 2,6 Mrd. Euro führen. Damit wurde die **Wirtschaft seit Juli 2011 per Saldo mit gut 1,5 Mrd. Euro entlastet**.

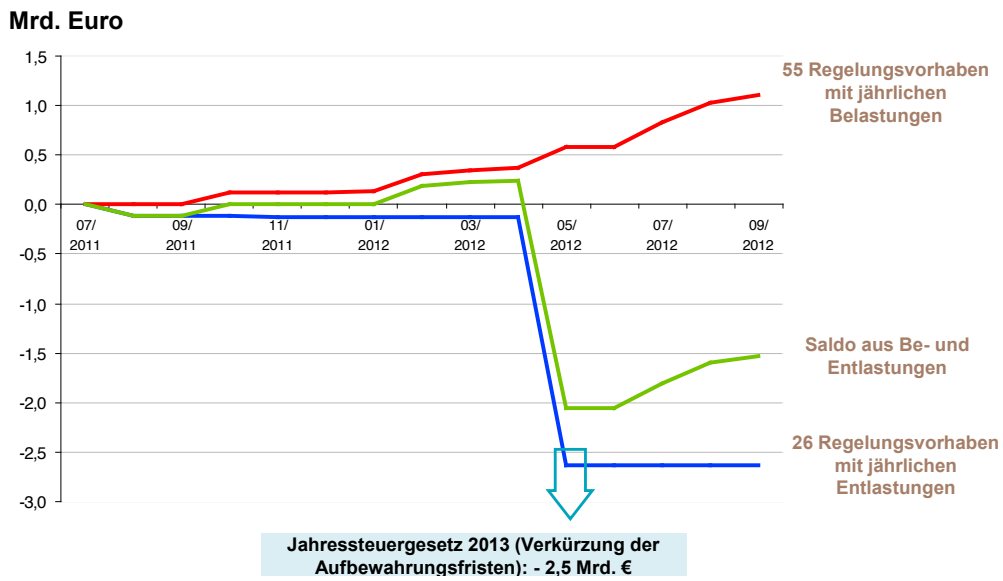


Abb. 4: Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft seit 1. Juli 2011

### 3. Bürokratiekosten der Wirtschaft

38 Regelungsvorhaben führen zu einer Brutto-Belastung der Wirtschaft von insgesamt 156 Mio. Euro. Demgegenüber stehen 16 Regelungsvorhaben, die zu einer Entlastung der Wirtschaft von 122 Mio. Euro führen, so dass sich per Saldo die **Belastung aus Bürokratiekosten seit Juli 2011 um 34 Mio. Euro erhöht** hat.

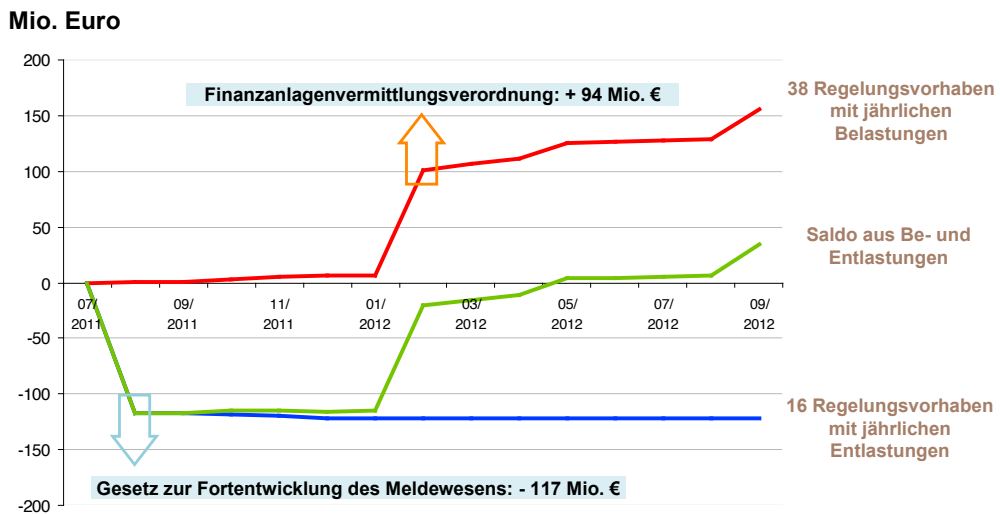


Abb. 5: Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft seit 1. Juli 2011

## 4. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Aufwand der Verwaltung wurde vor der Novellierung des NKR vom NKR nicht näher geprüft. Grund hierfür war, dass bei der Verwaltung eine sinnvolle Trennung zwischen Bürokratiekosten aus Informationspflichten und Aufwand auf Grund von sonstigen Pflichten häufig nicht möglich ist. Dieses Problem existiert seit der Betrachtung des Erfüllungsaufwands nicht mehr, da dieser beide Aufwandsarten umfasst.

Insgesamt haben seit Juli 2011 92 Regelungsvorhaben Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. 71 Vorhaben führen zu einer Brutto-Belastung von 281 Mio. Euro. Demgegenüber stehen 21 Vorhaben mit einem Entlastungsvolumen von 201 Mio. Euro, so dass bei der **Verwaltung seit Juli 2011 eine Netto-Belastung von rund 80 Mio. Euro** zu verzeichnen ist.

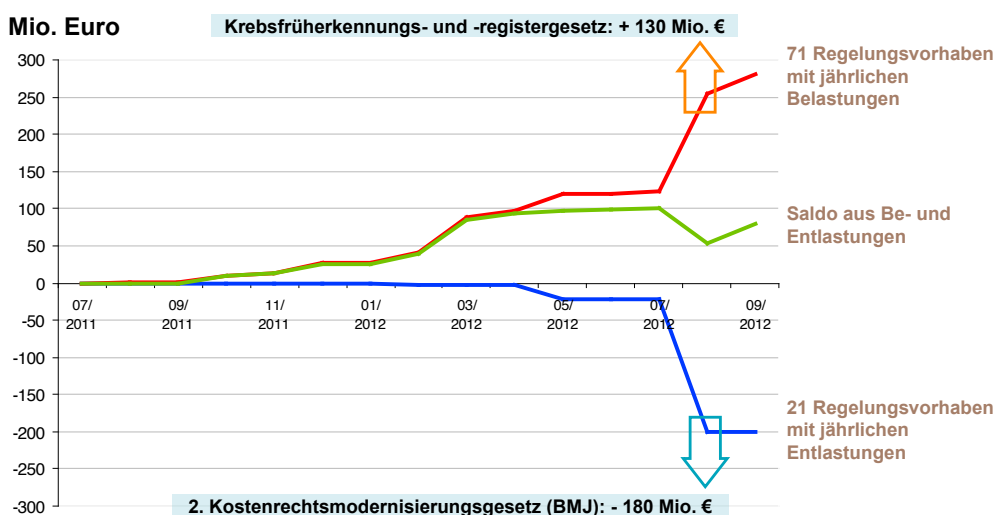


Abb. 6: Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung seit 1. Juli 2011

## 5. Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger

Nennenswerte Auswirkungen für Bürgerinnen und Bürger haben nur 29 Regelungsvorhaben. Das heißt 91 Prozent aller bisher geprüften Regelungsvorhaben haben keine oder nur marginale Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger. Davon führen zwölf Vorhaben zu einer Belastung und fünf Vorhaben zu einer Entlastung für Bürgerinnen und Bürger. Die nachfolgenden Tabellen enthalten Beispiele über Vorhaben, die zu einer beziehungsweise Entlastung für Bürgerinnen und Bürger führten.

Regelungsvorhaben, die zu einer Belastung führen		
Bundesministerium	Regelungsvorhaben	Maßgebliche Auswirkungen
BMWi	Änderung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes	» Erhöhung der Stromkosten der Verbraucher um 100 Mio. Euro
BMI	Gesetz zur Änderung des Mikrozensusgesetzes 2005	» Vorgaben betreffen jährlich 800.000 Bürger und verursachen im Einzelfall einen Zeitaufwand von 30 Minuten
BMG	Erste Verordnung zur Änderung der Approbationsordnung für Ärzte	» Studierende müssen künftig bei der Evaluation der Ausbildung im Praktischen Jahr eine Bewertung auf vorgegebenen Bewertungsbögen abgeben. Das bedeutet für rund 10.000 Studierende einen jährlichen Aufwand von jeweils knapp 30 Minuten.

Regelungsvorhaben, die zu einer Entlastung führen		
Bundesministerium	Regelungsvorhaben	Maßgebliche Auswirkungen
BMI	Zweite Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung	» Betrifft jährlich 40.000 Bürger und führt im Einzelfall zu einer Entlastung von 25 Euro und einer Zeitersparnis von 2 Stunden.
BMELV	Verordnung zur Aufhebung der Psittakose-Verordnung	» Betrifft jährlich 25.000 Vogel-Züchter und führt für diese im Einzelfall zu einer Entlastung von 6 Euro und einer Zeitersparnis von 1 Stunde.
BMAS	Verordnung zur Änderung des Arbeitsgenehmigungsrechts-EU	» Pflicht zur Beantragung einer Arbeitsgenehmigung bei Aufnahme einer Beschäftigung in Hochschulberufen, einer betrieblichen Berufsausbildung und von Saisonbeschäftigten entfällt. Betrifft jährlich etwa 160.000 Beschäftigte und führt im Einzelfall zu einer Entlastung um 5 Minuten.

## 6. Einmaliger Erfüllungsaufwand

Einmaliger Aufwand – das ist in vielen Fällen Umstellungsaufwand – hat im Rahmen des ursprünglichen NKR-Mandats nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Nur 4 Prozent aller Regelungsvorhaben führten zu einmaligen Bürokratiekosten. Beim Erfüllungsaufwand liegt dieser Anteil bei 20 Prozent, das heißt, **jedes fünfte Regelungsvorhaben führt zu einmaligem Aufwand** insbesondere bei der Wirtschaft und/ oder der Verwaltung. **Insgesamt** summiert sich der einmalige Aufwand seit Juli 2011 auf rund **2,2 Mrd. Euro**. Davon entfallen auf die Wirtschaft rund 1,3 Mrd. Euro (60 Prozent) und auf die Verwaltung rund 0,9 Mrd. Euro (40 Prozent).

**Beispiel****Gesetz zur Einrichtung einer Markttransparenzstelle (BMWi)**

Die Relevanz des einmaligen Erfüllungsaufwands wird an diesem Beispiel besonders deutlich. Die jährlichen Kosten der Wirtschaft belaufen sich nach Angaben der Bundesregierung auf 4,2 Mio. Euro, der Umstellungsaufwand für Unternehmen der Mineralölwirtschaft jedoch auf 85 Mio. Euro. Bei einer zehnjährigen Abschreibungsdauer wären dies Kosten von 8,5 Mio. Euro pro Jahr.

**Top 10 – Regelungsvorhaben mit einmaligem Erfüllungsaufwand\***

Regelungsvorhaben	Ressort	Wirtschaft	Verwaltung	Gesamt
Zweite Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen	BMU	846.000.000	25.000	846.025.000
Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften	BMI	0	690.000.000	690.000.000
Jahressteuergesetz 2013	BMF	13.400.000	100.000.000	113.400.000
Sechste Verordnung zur Änderung Eisenbahnrechtlicher Vorschriften	BMVBS	89.600.000	0	89.600.000
Gesetz zur Einrichtung einer Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas	BMWi	85.100.000	4.340.000	89.440.000
Zehntes Gesetz zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes	BMF	73.000.000	0	73.000.000
Verordnung zur Einführung einer Finanzanlagenvermittlungsverordnung	BMWi	57.000.000	0	57.000.000
Formullierungshilfe für Änderungen im Bereich der geringfügig entlohnten Beschäftigung	BMAS	35.000.000	0	35.000.000
Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung, anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften und der Kraftfahrzeug-Pflichtversicherungsverordnung	BMVBS	13.600.000	10.300.000	23.900.000
Zweites Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts(2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetz)	BMJ	600.000	19.300.000	19.900.000

\* Angaben in Euro.

## 7. Fazit

Ausweislich der obigen Darstellung sind die größten Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand auf Seiten der Wirtschaft festzustellen. Zwar ist bei der **Wirtschaft** insgesamt eine Entlastung von rund 1,5 Mrd. Euro zu bilanzieren, diese Entlastung geht jedoch nur auf eine ein-

zige Maßnahme zurück, die Reduzierung der Aufbewahrungsfristen nach dem Steuer- und Handelsrecht. Ohne diese Maßnahme wäre per Saldo ein (stetiger) Anstieg des Erfüllungsaufwands bei der Wirtschaft von bislang knapp 1 Mrd. Euro zu konstatieren. Es ist daher künftig – ausgehend von den Erfahrungen der letzten zwölf Monate – in der **Tendenz** von einem **Anwachsen des Erfüllungsaufwands** auszugehen.

Ein ähnliches Bild – wenn auch nicht in dieser Dimension – zeigt die Entwicklung des Erfüllungsaufwands der **Verwaltung**. **Auf Grund des stetigen Anwachsens ist auch hier von weiteren Belastungen in der Zukunft auszugehen.**

In vergleichsweise geringem Umfang sind bislang Bürgerinnen und Bürger von Erfüllungsaufwand betroffen. Allerdings ist hier – wie auch in Bezug auf die Wirtschaft – zu bedenken, dass im Rahmen des Erfüllungsaufwands Belastungen zum Beispiel durch Gebühren, die für ein Tätigwerden der Verwaltung erhoben werden, oder auch auf Grund von Preissteigerungen, die aus Regelungsvorhaben resultieren, per definitionem nicht berücksichtigt werden. Dies bedeutet, dass es weitere Kosten gibt, die durch Maßnahmen des Gesetz- oder Verordnungsgebers hervorgerufen werden, die jedoch nicht im Rahmen des Erfüllungsaufwands abgebildet werden. Grund hierfür ist, dass sich die Kostenbelastungen zum Beispiel auf Grund von Preissteigerungen in der Regel nur sehr schwer auf ein konkretes Regelungsvorhaben zurückführen lassen, so dass eine plausible quantitative Ausweisung dieser Kosten im einzelnen Regelungsentwurf häufig nicht möglich ist. Dennoch können aber unter Umständen erhebliche Kosten bei Bürgerinnen und Bürgern oder der Wirtschaft anfallen.

Im Hinblick auf den Anstieg des Erfüllungsaufwands ist ferner zu berücksichtigen, dass beim Erfüllungsaufwand nur ausgewiesen wird, inwieweit sich der Aufwand durch ein Regelungsvorhaben verändert. Nicht zwingend in quantitativer Form auszuweisen ist hingegen der Nutzen einer Regelung.<sup>16</sup> Vor diesem Hintergrund überrascht der Anstieg bei der Entwicklung des Erfüllungsaufwands nicht. Dass der Nutzen einer Regelung nicht zwingend quantitativ ausgewiesen werden muss, liegt daran, dass eine plausible Quantifizierung des Nutzens einer Regelung in vielen Fällen deutlich schwieriger ist als die Quantifizierung des Erfüllungsaufwands. So ist beispielsweise der Nutzen einer Regelung, die eine Verbesserung der Luft zum Ziel hat, nur schwer in Zahlen auszudrücken. Gleiches gilt bei Regelungen, die auf eine Verbesserung des Gesundheitszustands oder die Rettung von Menschenleben abzielen. Eine Befassung mit dem Thema Nutzen hält der NKR grundsätzlich für sinnvoll. Daher verfolgt der NKR mit Interesse das vom BMU initiierte Projekt zur Entwicklung eines „Standardnutzen-Modells“.<sup>17</sup>

---

16 Nach den Regelungen der GGO ist nur der Erfüllungsaufwand auszuweisen. Die GGO trifft diesbezüglich keine Aussage über den Nutzen einer Regelung. Den Ministerien steht es damit frei, ob sie den Nutzen eines Regelungsvorhabens quantifiziert oder lediglich qualitativ darstellen.

17 Das BMU hat die Erarbeitung einer Studie zur „Entwicklung eines Standardnutzen-Modells zur systematischen Schätzung des Nutzens von Gesetzen und Regelungen auf Grundlage eines nachhaltigen Wachstumsbegriffs“ bei der Fachhochschule des Mittelstands (FHM) in Auftrag gegeben. Ergebnisse sollen im Frühjahr 2013 vorliegen.





---

# V Programm der Bundesregierung zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands

## 1. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP

Im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 haben die Koalitionspartner festgelegt, dass neben der Entlastung der Wirtschaft, die im Regierungsprogramm aus dem Jahr 2006 im Zentrum stand, künftig auch der Aufwand von Bürgerinnen und Bürgern sowie der öffentlichen Verwaltung in den Blick genommen werden soll.

Um dieses Ziel zu erreichen, sollte unter anderem der NKR gestärkt und seine Kompetenzen erweitert werden. Dies ist mit der Novelle des NKRG geschehen.<sup>18</sup>

Ferner soll über den Zeitraum 2011 hinaus ein **weiteres anspruchsvolles Reduktionsziel auch für den gesamten gemessenen Erfüllungsaufwand festgelegt** werden. Es sollen konkrete Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie der gesamte messbare Erfüllungsaufwand für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie für die Verwaltung in den folgenden Bereichen um **durchschnittlich 25 Prozent** (netto) gesenkt werden kann:

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

---

<sup>18</sup> Näheres hierzu siehe Kapitel II.

---

## 2. Projekte der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat auf Grund der Vereinbarungen im Koalitionsvertrag den Erfüllungsaufwand in den oben genannten Bereichen untersucht:<sup>19</sup>

### 2.1 Planungs- und Baurecht von Infrastrukturvorhaben

Das Projekt „Planungs- und Baurecht von Infrastrukturvorhaben“ startete im Oktober 2010. Ziel der Untersuchung ist es, den messbaren Erfüllungsaufwand der Verwaltung in drei von sechs ausgewählten Prozessphasen beim Neubau von Ortsumgehungen und beim Ausbau von Bundesautobahnen darzustellen.<sup>20</sup> Parallel dazu sollen diese Erkenntnisse qualitativ mit den Planungsprozessen der anderen Verkehrsträger Luftverkehr, Schiene und Wasserstraße abgeglichen werden. Es sollen außerdem Verbesserungsvorschläge entwickelt und Einsparpotenziale aufgezeigt werden. Der Abschlussbericht wird derzeit abgestimmt. Er soll im Herbst 2012 veröffentlicht werden.

### 2.2 Steuererklärungen, steuerliche und zollrechtliche Nachweispflichten

Das Projekt hatte zum Ziel, den Erfüllungsaufwand zu ermitteln, der sich aus der Bearbeitung und Abgabe einer Steuererklärung ergibt.<sup>21</sup> Der ermittelte Erfüllungsaufwand für die Steuerpflichtigen liegt im Mittel bei einer Bearbeitungszeit von 230 Minuten, der Vollzugaufwand für die Verwaltung bei rund 60 Minuten.

Verschiedene Ergebnisse der Untersuchung wurden zwischenzeitlich berücksichtigt.<sup>22</sup> Daneben wurde die Anleitung zur Einkommensteuererklärung 2012 mit Unterstützung des Redaktionsstabs Rechtssprache sprachlich insoweit überarbeitet, als dass für die Bürgerinnen und Bürger schwer verständliche Texte durch allgemein verständliche und zeitgemäße Formulierungen ersetzt wurden. Auch wurden die Anleitungen zur Einkommensteuererklärung in ihrer Struktur und ihrem Layout durchgehend überarbeitet, um die sprachlichen Änderungen visuell zu unterstreichen. Die Überarbeitung zielte auf die Erhöhung der Lesefreundlichkeit sowie auf eine übersichtliche Gestaltung und bessere Leserführung durch die Anleitungen ab.

Dem NKR ist darüber hinaus wichtig, dass auch die zugrunde liegenden rechtlichen Regelungen auf Vereinfachungsmöglichkeiten hin überprüft werden.

---

19 Soweit vorliegend stehen die Projektberichte als Download zur Verfügung unter <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/2012-06-22-projektbericht.html?nn=392426>.

20 Konkret sollen untersucht werden das Erstellen der Vorentwurfsunterlagen zur Erteilung des Gesehenvermerks, das Erstellen der Planfeststellungsunterlagen und das Planfeststellungsverfahren.

21 Mittelpunkt der Untersuchung bildete die Arbeitnehmerveranlagung (Mantelbogen und verschiedene Anlagen zum Beispiel Anlage Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit, Anlage Kind).

22 So wurden die Angaben zu Kinderbetreuungskosten und zu Einfünften und Bezügen eines volljährigen Kindes in der Anlage Kind für den Veranlagungszeitraum 2012 inhaltlich gestrafft.

---

### **2.3 Harmonisierung und Verkürzung der Aufbewahrungs- und Prüfungsfristen nach Handels-, Steuer-, und Sozialrecht**

Gegenstand dieses Projekts war es, den Erfüllungsaufwand zu ermitteln, der durch die bestehenden handels-, steuer- und sozialrechtlichen Aufbewahrungsfristen entsteht. Ferner sollte abgeschätzt werden, ob eine weitere Harmonisierung der Fristen zu spürbaren Entlastungen führen und welche Auswirkungen mögliche Verkürzungen der Fristen auf den Verwaltungsvollzug und die öffentlichen Haushalte nach sich ziehen würden. Der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft, der durch die Aufbewahrungspflichten entsteht, beträgt insgesamt rund 30 Mrd. Euro. Dieser Aufwand setzt sich zusammen aus dem im Projekt ermittelten Erfüllungsaufwand (ohne Bürokratiekosten) von rund 24 Mrd. Euro und den im Rahmen der Bestandsmessung 2006 ermittelten Bürokratiekosten in Höhe von rund 6 Mrd. Euro. Eine Verkürzung der Aufbewahrungsfristen auf sieben Jahre würde zu einem Einsparpotenzial von rund 2,5 Mrd. Euro führen, eine Verringerung auf fünf Jahre zu einem Einsparpotenzial von rund 3,9 Mrd. Euro.

Der NKR begrüßt, dass das Projekt unter Federführung des BMF sehr zügig durchgeführt und konkrete, quantifizierte Vereinfachungsmöglichkeiten aufgezeigt wurden. Der Projektbericht konnte somit auch als wichtige Grundlage für die Entscheidung der Bundesregierung vom 14. Dezember 2011 dienen, die Aufbewahrungsfristen nach Steuer- und Handelsrecht auf fünf Jahre zu verkürzen. Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels wurden im Frühjahr 2012 auf den Weg gebracht. Im Jahressteuergesetz 2013 hat die Bundesregierung vorgesehen, die Aufbewahrungsfristen ab 2013 auf acht Jahre und ab 2015 auf sieben Jahre zu verkürzen. Der NKR hat diese Maßnahme begrüßt. Er geht gleichzeitig davon aus, dass die Bundesregierung an der selbst gesteckten Zielvorgabe des Eckpunktepapiers vom Dezember 2011 weiter festhält.

### **2.4 Betriebliche Beauftragte**

Im Rahmen dieses Projekts wurde die gesetzlich festgelegte Bestellung verschiedener Beauftragter untersucht (unter anderem Immissionsschutzbeauftragter, Abfallbeauftragter, Gefahrgutbeauftragter, Beauftragter für die Angelegenheiten schwerbehinderter Menschen). Anhand des Projekts wurde die Methodik zur Darstellung des Erfüllungsaufwands auf ihre praktische Anwendbarkeit hin überprüft. Der Abschlussbericht wurde im Mai 2011 vorgelegt, der zu dem Ergebnis kommt, dass hier kein erhebliches Potenzial zur Reduzierung der Bürokratiekosten vorhanden ist. Ferner wird erläutert, dass der Erfüllungsaufwand anhand der Methodik der Bundesregierung plausibel ermittelt werden kann, die Ermittlung des Aufwands jedoch deutlich aufwändiger ist als die der Bürokratiekosten.

## **2.5 Anträge auf gesetzliche Leistungen für Existenzgründer und Kleinunternehmen sowie bei drohender Firmeninsolvenz**

Dieses Projekt wurde noch nicht realisiert. Zwar wurde erhoben, welche Leistungen grundsätzlich für eine Untersuchung in Betracht kämen, weitere Schritte wurden jedoch bislang nicht unternommen. BMWi und BMAS sehen derzeit keinen Mehrwert eines solchen Projekts. So habe das BMWi im Jahr 2011 die BMWi-Förderprogramme einer umfassenden Evaluierung unterzogen. Zudem werde derzeit ein Fördercontrolling aufgebaut, in dem künftig auch dem Erfüllungsaufwand hinreichend Rechnung getragen werde. Das BMAS habe mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt die arbeitsmarktpolitischen Instrumente mit Blick auf deren Effizienz und Effektivität umfassend reformiert. Aus den vorgenannten Gründen beabsichtigt die Bundesregierung, die Situation von Existenzgründern im Rahmen des Projekts „Betriebsgründung“ gemeinsam mit Wirtschaftsverbänden zu untersuchen.<sup>23</sup>

## **2.6 Antrag auf gesetzliche Leistungen, insbesondere für Menschen, die pflegebedürftig, chronisch krank oder akut schwer krank sind**

Ziel dieses Projekts war zu untersuchen, ob und wie gesetzliche Leistungen für Pflegebedürftige und (chronisch) Kranke schneller, einfacher und kostengünstiger gewährt werden können. Im Mittelpunkt der Untersuchung stand die Lebenslage einer nicht mehr erwerbstätigen Person, die erstmals einen Pflegeantrag stellt. Es wurden die Antragsverfahren für elf verschiedene Leistungen untersucht. Zudem wurde der Aufwand der Pflegedokumentation erhoben. Der Abschlussbericht wird voraussichtlich im Herbst 2012 vorgelegt.

Unverständlich ist, dass der Abschlussbericht erst veröffentlicht werden soll, nachdem das Pflege-Neuausrichtungsgesetz im Kabinett beschlossen und im Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages beraten worden ist, so dass die Ergebnisse hier nicht mehr berücksichtigt werden können. Dies zeigt, dass bei der Koordinierung von Regierungsaktivitäten durchaus noch Verbesserungspotenzial besteht.

## **2.7 Antrag auf gesetzliche Leistungen für Familien und Alleinerziehende**

Nach dem Koalitionsvertrag soll die Bundesregierung ein Projekt „Antrag auf gesetzliche Leistungen, insbesondere für Familien und Alleinerziehende“ durchführen. Auch knapp drei (!) Jahre nach Beschluss des Koalitionsvertrags ist noch kein Untersuchungsgegenstand definiert. Dies ist nicht nachvollziehbar.

---

<sup>23</sup> Näheres siehe unten Kapitel V.3.

---

## 2.8 Erleichterung der elektronischen Übermittlung der Gewerbeanzeige

Im Rahmen des Projekts sollte der gesamte messbare Erfüllungsaufwand ermittelt werden, der im Zusammenhang mit der An-, Um- und Abmeldung eines Gewerbes entsteht. Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass sich der jährliche Erfüllungsaufwand auf insgesamt rund 87 Mio. Euro beläuft. Davon entfallen 80 Prozent des Aufwands auf die Wirtschaft und 20 Prozent auf die Verwaltung. Der im Juli 2011 vorgelegte Abschlussbericht kommt zu dem Ergebnis, dass sich im Hinblick auf mögliche Vereinfachungspotenziale zwei Drittel der Befragten für eine medienbruchfreie Online-Übermittlung aussprechen.

Aus Sicht des NKR würde eine Möglichkeit für ein medienbruchfreies Verfahren darin bestehen, dass Kommunen ein Online-Formular mit Bildschirmdirekteingabe anbieten. Der notwendige Identitätsnachweis könnte mit der eID-Funktion des neuen Personalausweises oder des elektronischen Aufenthaltstitels erfolgen.<sup>24</sup> Auf Seiten der Gewerbetreibenden ließen sich dadurch bei der persönlichen Abwicklung Wege- und Wartezeiten sowie bei der postalischen Abwicklung Portokosten sparen. Insgesamt ergäbe sich für die Wirtschaft so ein Entlastungspotenzial von bis zu 18 Mio. Euro pro Jahr.

Bisher wurde in der Verwaltungspraxis eine Schriftform für die Gewerbeanzeige als notwendig erachtet und damit für elektronische Verfahren das Erfordernis einer qualifizierten elektronischen Signatur gesehen. Mit dem E-Government-Gesetz soll nunmehr klargestellt werden, dass allein durch ein Unterschriftsfeld auf einem Formular, kein Schriftformerfordernis gegeben ist und bei einer für die elektronische Versendung an die Behörde bestimmten Fassung des Formulars das Unterschriftsfeld entfällt.

Aus Sicht des NKR sollten Kommunalverwaltungen diese klarstellende Regelung zum Anlass nehmen, ihre Verwaltungspraxis auf den Prüfstand zu stellen und diese Vereinfachungsmöglichkeit umsetzen.

## 2.9 Fazit

**Insgesamt geben die oben dargestellten Projekte ein heterogenes Bild ab.** Ein Projekt befindet sich auch drei Jahre nach Beschlussfassung durch die Bundesregierung noch in einem frühen Stadium, zu anderen Projekten wurden Abschlussberichte vorgelegt. Inwieweit bis zum Ende der Legislaturperiode zu allen Projekten Abschlussberichte vorgelegt werden können, ist derzeit offen. Fraglich ist auch, inwieweit noch mit einer Umsetzung von weiteren Ergebnissen aus den Projekten gerechnet werden kann.

Unabhängig davon, dass auch sehr vielversprechende Ergebnisse (wie zum Beispiel bei der Untersuchung der Aufbewahrungsfristen oder der Abgabe von Steuererklärungen) erzielt

---

<sup>24</sup> Vergleiche hierzu Vitako – Bundesarbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. (2012): Positivliste elektronische Prozesse, Seite 16f sowie Kapitel VIII.

werden konnten, zeigt der bisherige Stand der Projekte, dass **das ursprünglich anvisierte Ziel, eine Reduzierung des Erfüllungsaufwands in den acht untersuchten Bereichen um 25 Prozent**, wohl **zu optimistisch** war. Dies ist aus Sicht des NKR jedoch auch der Auswahl der zu untersuchenden Bereiche geschuldet wie auch dem Umstand, dass bislang noch zu wenig Erfahrungen mit dem Erfüllungsaufwand vorliegen.

Dennoch begrüßt der NKR, dass die Bundesregierung derartige Untersuchungen durchführt, da auf diese Weise in relevanten Politik- und Rechtsbereichen neue Erkenntnisse über den Erfüllungsaufwand sowie Vereinfachungsmaßnahmen zu dessen Reduktion gewonnen werden. Gleichzeitig wäre allerdings ein insgesamt **stringentes Vorgehen** bei derartigen Vorgaben aus einem Koalitionsvertrag durchaus **angebracht**.

### 3. Neues Arbeitsprogramm der Bundesregierung

Am 28. März 2012 hat die Bundesregierung das neue „Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung“ beschlossen. Die Bundesregierung verfolgt damit das **Ziel, die Belastung für die Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung dauerhaft niedrig zu halten**. Überdies sollen Transparenz, Verständlichkeit und frühzeitige Beteiligung auf nationaler und europäischer Ebene als wichtige Merkmale guter Rechtsetzung an Bedeutung gewinnen.

#### 3.1 Untersuchung des Erfüllungsaufwands in verschiedenen Bereichen

Das Arbeitsprogramm sieht vor, dass der Erfüllungsaufwand insbesondere in folgenden Lebens- und Rechtsbereichen mit dem Ziel einer möglichst weiten Absenkung untersucht werden soll:

- » Optimierung der Meldeverfahren im Bereich der sozialen Sicherung
- » Reduzierung des Antrags- und Bearbeitungsaufwands beim Leistungsbezug nach Steuer- und Sozialrecht
- » Verbesserung des elektronischen Rechnungswesens zwischen Wirtschaft und Verwaltung
- » Gemeinnützige Betätigung in unterschiedlichen rechtlichen Organisationsformen sowie ehrenamtliches Engagement
- » Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets (im Rahmen der bereits vom BMAS angestoßenen Projektinitiativen)
- » Elektronische Zeugnisse sowie Verfahren bei Abgaben in der Schifffahrt

Außerdem sollen in Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden und unter Beteiligung der

---

zuständigen Behörden sowie des NKR in folgenden Bereichen Verfahrensuntersuchungen durchgeführt werden:

- » Betriebsgründung: Ablauf von der Geschäftsidee bis zum ersten Umsatz
- » Beschäftigung von Arbeitnehmern: Standardisierung und bedarfsgerechte Ausstellung von Entgeltbescheinigungen
- » Grenzüberschreitender Warenverkehr (auch in der EU): Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Behörden
- » Besteuerung: von der Steueranmeldung bis zur Begleichung der Steuerschuld
- » Buchführung: zeitgemäße Ausgestaltung der Verfahrensabläufe der elektronischen Buchführung

Erste Ergebnisse aus den obigen Untersuchungen sollen im Frühjahr 2013 vorliegen. Auf dieser Grundlage möchte die Bundesregierung dann weitere Reduktionsziele für den gesamten gemessenen Erfüllungsaufwand formulieren.

Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung die Verpflichtung aus dem Koalitionsvertrag, für den Zeitraum nach 2011 „ein weiteres anspruchsvolles Reduktionsziel für den gesamten gemessenen Erfüllungsaufwand“ festzulegen, auf die Tagesordnung gesetzt hat. Anders allerdings als das Regierungsprogramm aus dem Jahr 2006, das mit dem Ziel, die Bürokratiekosten um 25 Prozent zu senken, ein quantitatives Ziel beinhaltete, wird im vorliegenden Arbeitsprogramm dieses nur qualitativ umschrieben: Der Aufwand von Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung soll „dauerhaft auf niedrigem Niveau“ gehalten werden. Die **fehlende Festlegung eines quantitativen Abbauziels** wird damit begründet, dass eine hinreichende Erfahrungsgrundlage über die Entwicklung des Erfüllungsaufwands und die Möglichkeiten, diesen zu reduzieren, bisher nicht vorliegen. Hinzu kommt, dass eine Bestandsmessung zur Ermittlung des gesamten derzeitigen Erfüllungsaufwands einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten würde. Der NKR teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass die oben genannten **Voraussetzungen zum jetzigen Zeitpunkt nicht gegeben** sind und zunächst weitere Erfahrungen gesammelt werden müssen. Sobald eine entsprechende Erfahrungsgrundlage besteht, sollte die Frage nach einem quantitativen Ziel erneut aufgegriffen werden, da das quantitative Abbauziel im Hinblick auf die Bürokratiekosten in den ersten fünf Jahren des Regierungsprogramms maßgeblich zu dessen Erfolg beigetragen hat.

Unabhängig davon ist positiv zu werten, dass die Bundesregierung **weitere Anstrengungen** zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands unternimmt. Diese sind **notwendig, um Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie Verwaltung von unnötigem Aufwand zu entlasten**.

Die genannten Untersuchungsbereiche sind unterschiedlich weit konkretisiert. Damit lässt das Arbeitsprogramm zum jetzigen Zeitpunkt eine abschließende Bewertung der Auswahl der zu untersuchenden Bereiche noch nicht zu. Gleichwohl ist positiv, dass sich unter den zu un-

tersuchenden Bereichen auch solche finden, die – wie zum Beispiel die Meldeverfahren in der Sozialversicherung – eine erhebliche Anzahl von Adressaten betreffen, so dass Entlastungsmaßnahmen vielen Verfahrensbeteiligten zugute kämen.

Der NKR hält es für **zielführend**, dass die Bundesregierung den vom NKR schon in der Vergangenheit gewählten Ansatz, **Belastungen durch Untersuchungen konkreter Lebens- und Rechtsbereiche zu minimieren**, aufgreift.

Auch die im Rahmen des Arbeitsprogramms initiierte neue Form der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsverbänden und Ministerien unter Begleitung der Geschäftsstelle Bürokratieabbau und des NKR wird begrüßt. Bisher sind jedoch noch keine konkreten und weiterführenden Projektideen zur Ermittlung und Reduktion des Erfüllungsaufwands in diesen gemeinsamen Arbeitsgruppen vorgelegt worden. Dies ist enttäuschend. Hier sind von allen Beteiligten weitere Anstrengungen nötig.

### **3.2 Standardisierte Evaluationen geltender Regelungen**

Auf der Basis eines neuen Verfahrens möchte die Bundesregierung künftig wesentliche Regelungsvorhaben standardisiert evaluieren. Nach einem festgelegten Zeitraum nach Inkrafttreten einer Regelung soll diese durch das federführende Bundesministerium darauf untersucht werden, inwieweit sich der bei der Verabschiedung ermittelte Erfüllungsaufwand im Nachhinein als zutreffend erweist. Bis Ende des dritten Quartals 2012 soll die Ausgestaltung dieses Verfahrens erarbeitet und anschließend erste Pilotprojekte durchgeführt werden.

Der NKR begrüßt, dass künftig der zum Zeitpunkt der Verabschiedung einer Regelung ermittelte Erfüllungsaufwand im Nachgang standardisiert überprüft werden soll. Dieses schon bei den Bürokratiekosten praktizierte Vorgehen sichert zum einen die ursprüngliche Schätzung ab, zum anderen liefert es wertvolle Erkenntnisse für künftige Aufwandsschätzungen.

**Der NKR fordert die Bundesregierung auf, sich über die Frage der Validierung der ursprünglichen Abschätzung des Erfüllungsaufwands hinaus auch mit der Frage auseinanderzusetzen, ob und inwieweit die mit dem Gesetz verfolgten Ziele tatsächlich erreicht worden sind.** Dies ist aus Sicht des NKR unbedingt notwendig, da die Zielerreichung – also der Nutzen einer Regelung – und der daraus resultierende Aufwand in engem, nicht auflösbaren Zusammenhang stehen. So ist das Wissen um den Aufwand, den eine Regelung verursacht, zwar hilfreich, entscheidend ist aber zunächst einmal, ob die mit der Regelung verfolgten politischen Ziele und Erwartungen erfüllt wurden. Ist dies nicht der Fall, verliert auch der durch die Regelung verursachte Aufwand seinen Sinn. Von daher liegt es auf der Hand, Aufwand und Zielerreichung gemeinsam ex post zu evaluieren. Der NKR fordert die Bundesregierung auf, bereits bei der Gesetzesverabschiedung Beurteilungskriterien festzulegen, anhand derer eine spätere Evaluierung durch die Ressorts durchgeführt wird.

---



### 3.3 Vertiefung der Zusammenarbeit mit Ländern, Kommunen und Selbstverwaltungsträgern

Die Bundesregierung möchte zudem die Zusammenarbeit mit Ländern, Kommunen und Selbstverwaltungsträgern vertiefen. Zusammenhänge der Regelungen auf den verschiedenen Ebenen sollen deutlicher werden.

Der NKR begrüßt dieses Bestreben der Bundesregierung. So ziehen viele Regelungsvorhaben nicht nur **Verwaltungsaufwand** auf Bundesebene nach sich, sondern auch **auf Ebene der Länder und Kommunen**. Um diesen Aufwand ebenfalls im Rahmen der Abstimmung über die Regelungen auf Bundesebene berücksichtigen zu können, ist ein engerer Austausch notwendig.

Aus diesem Grund hat der NKR jüngst mit den Kommunalen Spitzenverbänden erörtert, wie der **Aufwand der Kommunen** in den jeweiligen Darstellungen angemessen berücksichtigt werden kann. Entscheidend ist, dass der Aufwand der Kommunen wie auch der der Länder **entsprechend der im Leitfaden beschriebenen Methodik ausgewiesen** wird, da nur so konsistente Ergebnisse erzielt werden können. Wichtig ist darüber hinaus, dass der von Ländern und Kommunen ermittelte Aufwand im Rahmen des bestehenden Gesetzgebungsverfahrens Eingang in den jeweiligen Regelungsentwurf findet. Nur auf diese Weise sind substantielle Beiträge zur Messung und Reduktion des Erfüllungsaufwands für Bund, Länder und Kommunen zu erreichen.

### 3.4 Bürokratiekosten-Index und Darstellung der Entwicklung des Erfüllungsaufwands

Zu weiteren Maßnahmen der Bundesregierung gehört die Einführung eines Bürokratiekosten-Indexes (BKI). Künftig soll die Veränderung der Bürokratiekosten der Wirtschaft anhand dieses Indexes auf der Grundlage von aktualisierten Daten vom StBA dargestellt werden.

Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung die **Bürokratiekosten auch weiterhin im Blick behalten** will. Er geht davon aus, dass der BKI regelmäßig veröffentlicht wird. Anderenfalls könnte die Gefahr bestehen, dass die Erfolge der letzten Jahre bei der Reduzierung der Bürokratiekosten wieder durch Belastungen aus neuen oder erweiterten Informationspflichten zunichte gemacht werden. Der NKR fordert die Bundesregierung auf, auch zum Erfüllungsaufwand bei Wirtschaft, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger einen Index einzuführen, der die Entwicklung der Kosten, die aus der laufenden Gesetzgebung resultieren, transparent macht.



---

# VI Projekte des NKR zur Reduzierung bestehender Belastungen

## 1. Abgeschlossene Projekte des Nationalen Normenkontrollrates

In den letzten Jahren hat der NKR eine Reihe von ebenenübergreifenden Projekten durchgeführt, das heißt Projekten, die den Vollzug von Bundesgesetzen auf allen drei Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – zum Gegenstand hatten.<sup>25</sup> Der NKR hat im Frühjahr dieses Jahres den Stand der Umsetzung der vorgeschlagenen Vereinfachungsmaßnahmen evaluiert.

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

Die Bundesregierung und der NKR haben zusammen mit dem StBA sowie ausgewählten Ländern und Kommunen<sup>26</sup> im Frühjahr 2009 die Prozesse bei den Leistungen Elterngeld und Wohngeld von der Antragstellung bis zur Ausstellung des Bescheids durch die zuständige Behörde untersucht.

Bei beiden Anträgen handelt es sich um bundesrechtliche Informationspflichten. Die Leistungen werden durch die Länder beziehungsweise die Kommunen erbracht. Ziel der Untersuchungen war es, die bürokratischen Belastungen und ihre Ursachen zu identifizieren und hieraus Vereinfachungsmaßnahmen und/ oder Serviceangebote zu entwickeln, die zu Entlastungen auf Bürger- und auf Verwaltungsseite führen. Ansatzpunkte für Verbesserungen wurden durch Befragungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Eltern- und Wohngeldstellen ermittelt.

Wichtigster Verbesserungsvorschlag bezüglich des Elterngelds, der in die Zuständigkeit des Bundes fällt, ist die Vereinfachung der Einkommensberechnung. Danach soll eine Pauschalierung von Abzügen bei der Einkommensermittlung vorgenommen werden. Dieser Vorschlag wird mit dem Entwurf des „Gesetzes zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs“ umgesetzt. Der Gesetzentwurf wurde bereits vom Parlament gebilligt. Das Gesetz ist im September 2012 in Kraft getreten.

---

<sup>25</sup> Die Projektberichte stehen als Download zur Verfügung unter <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Projekte/projekte.html>.

<sup>26</sup> Am Elterngeld-Projekt nahmen die Bundesländer Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen teil sowie die Städte Braunschweig, Düsseldorf, das Sozialzentrum Husum und Umland, Falkensee, Fürstenwalde, Kiel, Kleve, Luckenwalde, Lübeck, Melle, das Sozialzentrum Niebüll und Potsdam. Am Wohngeld-Projekt nahmen Brandenburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie die oben genannte Städte und Sozialzentren teil.

---

Was das Wohngeld betrifft, so sind die Vorschläge zur Vereinfachung des Wohngeldvollzugs, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, weitestgehend umgesetzt worden. So wurden zum Beispiel die Datenschutzrichtlinien klarer formuliert und es wurde eine klarere Abgrenzung des Wohngelds zu anderen Sozialleistungen vorgenommen. Ferner sind nun auf der Internetseite des BMVBS Tabellen mit Einkommensgrenzen zu finden, anhand derer die Bürger feststellen können, ob und in welcher Höhe ihnen Wohngeld zustehen kann.

Weitere Vorschläge aus beiden Projekten, die in die Zuständigkeit der Länder und Kommunen fallen, wurden von den Beteiligten entweder bereits praktiziert, befanden sich im Stadium der Umsetzung oder wurden nicht für sinnvoll erachtet beziehungsweise auf Grund fehlender Ressourcen nicht umgesetzt.

Die **Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Vollzugsebenen** bei der Untersuchung der Prozesse hat sich als **zweckmäßig** erwiesen. Die Bundesregierung sollte im Rahmen weiterer Projekte zur Vereinfachung des Verwaltungsvollzugs die erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Ländern und Kommunen fortsetzen.

## 1.2 Projekt „BAföG“

In den Jahren 2009/ 2010 hat der NKR gemeinsam mit der Bundesregierung, acht Bundesländern<sup>27</sup>, 14 Ämtern für Ausbildungsförderung<sup>28</sup> und mit Unterstützung des StBA das BAföG-Verfahren untersucht. Mit dieser Untersuchung konnten zahlreiche Vorschläge zur Vereinfachung des BAföG-Verfahrens entwickelt werden.

Angesichts des großen Kreises von Betroffenen – rund 500.000 Studierende beziehen BAföG – ist dem NKR die Umsetzung dieser Vorschläge ein wichtiges Anliegen. Zwei Jahre nach der Veröffentlichung des BAföG-Berichts hat er daher untersucht, inwieweit die Empfehlungen aufgenommen worden sind und wo noch Handlungsbedarf besteht. Nachprüfungen beim BMBF, bei Bundesländern und beim Deutschen Studentenwerk haben ergeben, dass – auf Bundesebene – bislang rund die Hälfte der Vorschläge – wie zum Beispiel die pauschale Berechnung des Mietkostenzuschusses und der Verzicht auf einen Sprachnachweis beim Auslands-BAföG – umgesetzt worden sind. Auf Landesebene stellt sich der Umsetzungsstand je nach Bundesland sehr unterschiedlich dar.

Im Juni 2012 veranstaltete der NKR einen BAföG-Workshop, zu dem Vertreter der Studenten und der Verwaltung eingeladen waren, um weiteren Vereinfachungsbedarf zu diskutieren. Ergebnis war, dass die entlastende Wirkung der bislang ergriffenen Maßnahmen noch zu gering, in einer Reihe von Bereichen eine weitere Entbürokratisierung dringend notwendig ist.

---

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

28 Regensburg, Würzburg, Karlsruhe, Frankfurt (Oder), Potsdam, Hamburg, Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Kassel, Marburg, Trier, Dresden, Jena.

---

Die Ergebnisse im Einzelnen hat der NKR in einer Zwischenbilanz im Juli 2012 veröffentlicht:<sup>29</sup> Zunächst muss das BAföG selbst noch „Bologna-tauglich“ gemacht werden. So ist die Notwendigkeit der Vorlage eines Leistungsnachweises für die Weiterförderung nach dem vierten Semester bei Bachelor-Studierenden angesichts ihrer Regelstudiendauer von sechs Semestern fraglich geworden. Hier sollte eine bürokratieärmere Lösung überlegt werden, die auch den kompletten Verzicht auf den Leistungsnachweis nicht ausschließt. Des Weiteren ist die pauschale Anrechnung der Krankenkassenbeiträge, die bereits im Rahmen der 23. BAföG-Novelle gefordert wurde, vom BMBF noch immer nicht angegangen worden.

Auch hinsichtlich der Verständlichkeit der Antragsformulare gibt es noch viel Raum für Verbesserungen, wie der Workshop mit den Studentenvertretern und –vertreterinnen deutlich zeigte. „Beamtendeutsch“ sollte vermieden, die Erläuterungen zu einzelnen Formularfeldern sollten mit praktischen Beispielen versehen werden. Dieses Handlungsfeld birgt nach Ansicht des NKR erhebliches Vereinfachungspotenzial für das BAföG-Verfahren, denn je verständlicher die Formulare, desto weniger Rückfragen und desto kürzer die Bearbeitungsdauer.

Eine höhere Effizienz für alle Beteiligten bietet auch das Online-Antragsverfahren. Die Antragstellerin/ der Antragsteller wird sofort darüber informiert, wenn eine Angabe unplausibel oder ein Antrag unvollständig ist, und welche Nachweise beizufügen sind. Fehler bei der Übertragung der Daten durch die Ämter für Ausbildungsförderung werden vermieden – insgesamt eine echte „Win-Win-Situation“ für Studierende und Behörden. Bislang bieten erst zwei Bundesländer (Bayern und Hessen) einen Online-Antrag an. Hamburg wird ihn zum Wintersemester 2012/ 2013 einführen. Eine flächendeckende Einführung in allen Bundesländern ist aus Sicht des NKR unbedingt wünschenswert und möglich. Das volle Entlastungspotenzial des Online-Antrags und seiner elektronischen Bearbeitung wird aber erst dann wirksam, wenn er vollständig elektronisch eingereicht werden kann. Das E-Government-Gesetz ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Der **NKR** hat seine **Zwischenbilanz** an die zuständigen Stellen der Bundes- und Länderverwaltungen gesandt und diese aufgefordert, noch bis zum Ende dieser Legislaturperiode eine weitere Novellierung des BAföG zu unternehmen und alle notwendigen Maßnahmen zu einer weiteren **Entbürokratisierung des BAföG-Vollzugs**, vor allem den Abschluss der Überarbeitung der seit 2001 nicht mehr veränderten BAföG-Verwaltungsvorschriften des Bundes, schnellstmöglich umzusetzen. Angesichts **unterschiedlicher IT-Lösungen auf Länderebene** sollte durch eine hinreichende Kompatibilität zwischen den IT-Systemen sichergestellt werden, dass die elektronische Bearbeitung von BAföG-Anträgen auch bei einem Studienortwechsel oder einem Auslandsstudium bruchlos fortgesetzt werden kann. Es ist alles in allem schwer verständlich, warum die Realisierung einer solchen echten Win-Win-Situation von den zuständigen Behörden so zögerlich angegangen worden ist.

---

<sup>29</sup> Diese steht als download unter <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Publikationen/publikationen.html> zur Verfügung.

### 1.3 Projekt „Einreiseoptimierung“

In Zusammenarbeit mit mehreren Bundesländern<sup>30</sup>, ausgewählten Ausländerbehörden<sup>31</sup>, interessierten Unternehmen<sup>32</sup>, dem Deutschen Krebsforschungszentrum sowie mit der Unterstützung weiterer Stellen<sup>33</sup> hat der NKR im letzten Jahr das Verfahren zur Erteilung eines Visums für ausländische Fach- und Führungskräfte untersucht.<sup>34</sup> Durchgeführt wurde die Untersuchung vom StBA.

Eine wesentliche Erkenntnis aus dem Projekt ist, dass die Visumerteilung mit Beschäftigungserlaubnis im Normalfall sechs bis acht Wochen dauert, obwohl die reine Bearbeitungszeit bei unter fünf Stunden liegt. Als wesentliche Ursachen für die Dauer des Verfahrens wurden unter anderem die Vielzahl der beteiligten Behörden und die postalische Übermittlung der Papierdokumente aus dem Ausland identifiziert. Mit 35 Vorschlägen zeigt der Projektbericht auf, wie das Einreiseverfahren von ausländischen Fach- und Führungskräften vereinfacht und beschleunigt werden kann.

Zwischen September 2011 und März 2012 prüfte eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter dem gemeinsamen Vorsitz des hessischen Innenministeriums sowie des BMI die einzelnen Vereinfachungsvorschläge. Die Arbeitsgruppe hat sich insbesondere dafür ausgesprochen, auf die grundsätzliche Beteiligung der Ausländerbehörden zu verzichten – ein wesentlicher Vorschlag aus dem Projektbericht. Denn damit kann das Verfahren um bis zu 20 Tage verkürzt werden. Noch im April 2012 hat das BMI die entsprechende Änderung der Aufenthaltsverordnung auf den Weg gebracht, damit sie schnellstmöglich in Kraft treten kann. Insgesamt kam die Arbeitsgruppe zu dem Schluss, dass rund die Hälfte der Vorschläge aus dem Bericht weiterverfolgt werden sollte. Es handelt sich hier überwiegend um praktische und technische Verbesserungen des Verfahrens, die von den zuständigen Behörden in eigener Verantwortung umgesetzt werden können, beispielsweise die Einrichtung von Informationsportalen für Unternehmen und die konsequente Nutzung der IT. Eine Reihe von Vorschlägen hat sich inzwischen durch den angestrebten Verzicht auf die Beteiligung der Ausländerbehörden erübrigt.

Mit der Umsetzung der europäischen Hochqualifizierten-Richtlinie in nationales Recht im August 2012 wird das Einreiseverfahren weiter vereinfacht. Durch den neuen Aufenthaltstitel „Blue Card EU“ wird die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte dadurch beschleunigt, dass nunmehr auf bislang erforderliche arbeitsmarktliche Prüfungen durch die Bundesagentur für Arbeit verzichtet wird.

---

30 Hessen, Sachsen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz.

31 Kreis Bergstraße, Main-Taunus-Kreis, Rhein-Neckar-Kreis, Landeshauptstadt Dresden, Stadt Heidelberg, Landeshauptstadt Mainz, Stadt Mannheim und die Stadt Worms.

32 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 und die Volkswagen AG.

33 Arbeitsgemeinschaft wirtschaftliche Verwaltung e.V., FrankfurtRheinMain GmbH, Metropolregion Rhein-Neckar GmbH, Bundesagentur für Arbeit, Bundesverwaltungsamt sowie AA, BMI und BMAS.

34 Der Projektbericht wurde im September 2011 veröffentlicht. Er ist als download unter <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Projekte/projekte.html> erhältlich.

---

Der NKR begrüßt, dass sich die Bund-Länder-Arbeitsgruppe intensiv mit den Vorschlägen auseinandergesetzt hat und die Änderung der Aufenthaltsverordnung so kurzfristig in die Wege geleitet hat. Weiteren Vereinfachungsbedarf sieht er noch bei der **konsequenten IT-Nutzung und elektronischen Datenübermittlung**. Der NKR wird die weitere Umsetzung begleiten und insbesondere prüfen, inwiefern die durchschnittliche Dauer des Visumverfahrens durch die ergriffenen Maßnahmen tatsächlich verkürzt wird.

## 1.4 Projekt „REACH“

Nach der europäischen Chemikalienverordnung REACH<sup>35</sup> müssen Hersteller und Einführer die von Ihnen verwendeten chemischen Stoffe bei der Chemikalienagentur ECHA melden. Bis Ende 2010 wurden über 20.000 Registrierungen für rund 3.400 Stoffe durchgeführt. Zwei weitere Registrierungstranchen in den Jahren 2013 und 2018 sollen auf Grund der europarechtlichen Verordnung folgen. Schon durch den ersten Meldedurchgang war die bürokratische Belastung für die betroffenen Unternehmen hierzulande enorm.

Vor diesem Hintergrund haben Mitte 2010 der Bundesumweltminister und der NKR vereinbart, gemeinsam mit dem Verband der Chemischen Industrie, der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin und dem Umweltbundesamt diese Belastungen zu untersuchen.<sup>36</sup> Ziel des Projekts war, Möglichkeiten für eine Verminderung bürokratischer Lasten zu finden, ohne das Ziel der REACH-Verordnung zu beeinträchtigen. Vorschläge, mit denen eine Minderung des Sicherheitsstandards verbunden wäre, standen deshalb ebenso wenig zur Diskussion wie Vorschläge zu weitergehenden Anforderungen.

Im Herbst dieses Jahres wurde der gemeinsame Projektbericht veröffentlicht.<sup>37</sup> Dieser

- » stellt den tatsächlichen (Personal- und Kosten-)Aufwand der betroffenen Unternehmen dar,
- » gibt Anregungen für die Verbesserung der Unterstützungsleistungen durch nationale Behörden und Verbände und
- » liefert Ansatzpunkte für Vereinfachungs- und Verbesserungsmöglichkeiten der Verantwortlichen auf der Europäischen Ebene.

Damit konnten mit dem Projekt wichtige Erkenntnisse gesammelt werden. Diese sollen nun in den Diskussionsprozess über die REACH-Verordnung auf europäischer Ebene eingebracht werden, um die Meldeverfahren für die Zukunft – insbesondere für die in den Jahren 2013 und 2018 anstehenden Meldetranchen – so bürokratiearm wie möglich zu gestalten.

---

<sup>35</sup> REACH = Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals.

<sup>36</sup> Das StBA und das Bundesinstitut für Risikobewertung waren in beratender Funktion beteiligt.

<sup>37</sup> Der vollständige Bericht steht als Download zur Verfügung unter [www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de).

## 1.5 Fazit

Die **Untersuchung von Verfahren** im Rahmen von Projekten hat sich aus Sicht des NKR **bewährt**. So hat sich allein schon der Austausch über die Umsetzung über die verschiedenen Vollzugsebenen hinweg für alle Beteiligten als gewinnbringend erwiesen. Die Ergebnisberichte zeigen, dass mit derartigen Projekten eine ganze Reihe von **Vorschlägen** erarbeitet werden können, **mit welchen bestehende Belastungen spürbar reduziert werden können**.

Der **NKR fordert** die Bundesregierung auf, die noch nicht umgesetzten **Vorschläge** aus den oben dargestellten Projekten zeitnah **zu prüfen und umzusetzen**. Der NKR wird auch weiterhin im Blick behalten und prüfen, inwieweit die Vereinfachungsvorschläge aus den Projekten „Einreiseoptimierung“ und „BAföG“ umgesetzt werden. Der NKR möchte auch künftig Projekte initiieren. Er bereitet daher derzeit das unter 2. dargestellte Vorhaben vor und prüft die Durchführung weiterer Projekte.

## 2. Neues Projekt „Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachungen von Verfahren und Prozessen in Arztpraxen“

Der NKR beabsichtigt, in Zusammenarbeit mit dem BMG, der Geschäftsstelle Bürokratieabbau, dem StBA, der Kassenärztlichen- und Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung sowie dem GKV-Spitzenverband das Projekt „Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arztpraxen“ durchzuführen. Ziel des Projekts ist, den bürokratischen Aufwand in Arztpraxen insbesondere für die Bereiche Dokumentation und Abrechnung darzustellen. Weiterhin sollen Vereinfachungsvorschläge entwickelt und Einsparpotenziale aufgezeigt werden. Der Abschluss des Projekts ist für Sommer 2013 geplant.

## 3. Unterstützung von Projekten mit großem Bürokratieabbaupotenzial

Ausgewählte Projekte mit großem Bürokratieabbaupotenzial wird der NKR weiter begleiten. Dazu gehört unter anderem das Projekt „**Kfz-Wesen**“, das seit 2006 als ein gemeinsames Deutschland-Online-Vorhaben von Bund und Ländern unter Federführung der Freien und Hansestadt Hamburg durchgeführt wird.<sup>38</sup> Auf Basis der Einführung von elektronischen Verfahren zu „Außerbetriebsetzung“ und „Wiederzulassung“ von Kraftfahrzeugen ist nun die Entwicklung von Online-Lösungen für das gesamte Zulassungsverfahren in Planung. Der NKR begrüßt dieses Vorhaben insbesondere auf Grund des großen Entlastungspotenzials. Wenn dieses Projekt konsequent vorangetrieben wird, könnten sich **für Millionen Bürgerinnen und Bürger spürbare Erleichterungen** ergeben.

---

<sup>38</sup> Näheres hierzu unter [www.it-planungsrat.de/kfz-wesen](http://www.it-planungsrat.de/kfz-wesen).

---



# VII Reduzierung des Erfüllungsaufwands durch E-Government

## 1. Vereinfachungspotenziale von E-Government

In der ersten Mandatszeit hat sich der NKR mit Thema E-Government vor allem im Zusammenhang mit den Informationspflichten der Wirtschaft beschäftigt. Dabei hat sich gezeigt, dass E-Government ein unverzichtbarer Baustein für effektiven Bürokratieabbau ist. So ist etwa die Hälfte der Entlastungen bei den Bürokratiekosten der Wirtschaft auf Vereinfachungen durch den Einsatz digitaler Informationstechniken (IT) zurückzuführen.<sup>39</sup>

### Top 10 – Entlastungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Einsatz von IT

Maßnahme	Entlastung in Mio. Euro
Erleichterungen bei der elektronischen Rechnungsstellung (Steuervereinfachungsgesetz 2011)	4.043
Schaffung eines integrierten, vollautomatischen Melde- und Beitragsverfahrens für die Sozialversicherung	749
Einführung elektronischer Lohnsteuerabzugsmerkmale (Jahressteuergesetz 2008)	236
Umstellung der Anzeige der Abgabe eines Betäubungsmittels gem. § 12 BtMG auf ein elektronisches Verfahren (Erste Verordnung zur Änderung der Betäubungsmittel-Binnenhandelsverordnung)	119
Vereinfachung durch E-Pass (Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung weiterer Vorschriften)	128
Zulässigkeit elektronischer Datenübertragungen (Erste Verordnung zur Änderung der Strahlenschutzrechtlichen Verordnung)	104
Umstellung der Papiereinreichung und Print-Bundesanzeiger-Bekanntmachung von Jahresabschluss/ Lagebericht auf eine obligatorische Online-Einreichung und generelle Bekanntmachung im elektronischen Bundesanzeiger (Novellierung des EHUG)	53
Verpflichtende elektronische Abgabe der Gewerbesteuererklärungen anstatt der bislang vorgesehenen Papierform (Steuerbürokratieabbaugesetz)	37
Verzicht auf Papierbescheinigungen des Arbeitgebers im Meldeverfahren (Zweites Gesetz zur Änderung des Vierten Sozialgesetzbuches und anderer Gesetze)	31
Verpflichtende elektronische Abgabe der Körperschaftssteuererklärungen anstatt der bislang vorgesehenen Papierform (Steuerbürokratieabbaugesetz)	17
<b>Gesamt</b>	<b>5.517</b>

\* Angaben in Mio. Euro.

Auch wenn durch den Einsatz von IT bereits viele Erleichterungen für Bürgerinnen und Bür-

<sup>39</sup> Die Bürokratiekosten der 50 kostenträchtigsten Informationspflichten der Wirtschaft wurden seit 2006 um insgesamt 11 Mrd. Euro reduziert. Davon entfällt etwa die Hälfte auf E-Government- beziehungsweise IT-Maßnahmen.

ger, Unternehmen sowie die Verwaltung erzielt wurden, sind die **Möglichkeiten, die E-Government bietet, in Deutschland bei Weitem noch nicht ausgeschöpft**. Für Bürgerinnen und Bürger wurde dies insbesondere bei den „Einfacher zu...“-Projekten des NKR deutlich.<sup>40</sup> So war beispielsweise ein zentraler Verbesserungsvorschlag aus dem BAföG-Projekt die Einführung eines medienbruchfreien Online-Antrags. Bislang bieten erst wenige Bundesländer einen Online-Antrag an, das heißt, ein im Internet abrufbares Formular mit intelligenter Ausfüllhilfe. Aber auch hier ist das Potenzial eines medienbruchfreien Online-Verfahrens noch nicht ausgeschöpft, da insbesondere wegen des Unterschriftserfordernisses weiterhin die Übermittlung in Papierform notwendig ist.

## 2. Ziele des Nationalen Normenkontrollrates im Bereich E-Government

Ziel des NKR ist daher die Steigerung des Einsatzes von E-Government beim Vollzug bundesrechtlicher Regelungen, um so eine Reduktion des Erfüllungsaufwands bei den Verfahrensbeteiligten zu erreichen.

Im Fokus seiner Bemühungen stehen folgende **Handlungsfelder**:

- » **Prüfung im Rahmen des Ex ante-Verfahrens**, ob durch den Einsatz elektronischer Verfahren Erfüllungsaufwand reduziert werden kann
- » **Optimierung bestehender Verwaltungsverfahren** im Rahmen von (ressort- und ebenenübergreifenden) Projekten.

Daher hat der NKR eine Reihe von Fachgesprächen unter anderem mit Vertretern des IT-Stabs und der Abteilung Verwaltungsmodernisierung des BMI, der Wissenschaft (Prof. Dr. Brüggemeier und Prof. Dr. Tino Schuppan) und IT-Experten aus Unternehmen geführt.

## 3. Dialog mit dem IT-Planungsrat

Von besonderer Bedeutung für den NKR ist der enge Erfahrungsaustausch und die Kooperation mit dem **IT-Planungsrat**. Der IT-Planungsrat spielt auf Grund seiner Aufgabenstellung eine **Schlüsselrolle bei der Gestaltung der E-Government-Landschaft in Deutschland**. Denn angesichts eines ausgeprägten Exekutivföderalismus hängt der Erfolg eines wirkungsvollen Einsatzes von E-Government vom ebenenübergreifenden Einsatz und Koordinierung von IT-Verfahren und -projekten ab.

Vertreter des IT-Planungsrats und des NKR werden sich im November 2012 zu einem gemeinsamen Workshop treffen. Ziel ist, einen Erfahrungsaustausch zu initiieren und konkrete Handlungsfelder für mögliche Kooperationen zu identifizieren. Aus Sicht des NKR bietet sich eine

---

<sup>40</sup> Siehe Kapitel VI.

Zusammenarbeit vor allem bei Vollzugsfragen an, die sich im Ex ante-Verfahren stellen. Denkbar sind aber auch gemeinsame Projekte zur Reduktion des Erfüllungsaufwands im föderalen Staat durch den Einsatz von IT.

#### 4. Verbesserung der Rahmenbedingungen für E-Government in Deutschland – Das E-Government-Gesetz

Deutschland bleibt beim E-Government hinter seinen Möglichkeiten zurück. Dies liegt vor allem an den rechtlichen Rahmenbedingungen und daran, dass häufig wichtige IT-Infrastrukturen in Verwaltungen bisher nicht implementiert wurden.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung einen Entwurf des E-Government-Gesetzes erarbeitet. Ziel des Gesetzes ist, durch den Abbau bundesrechtlicher Hindernisse die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Das Gesetz soll dadurch über die föderalen Ebenen hinweg Wirkung entfalten und Bund, Ländern und Kommunen ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten.<sup>41</sup>

Mit dem vorliegenden Entwurf werden zwei Ziele verfolgt:

- » Künftig soll in größerem Umfang als bislang auf Schriftformerfordernisse verzichtet werden. Neben der qualifizierten elektronischen Signatur soll künftig die eID-Funktion des neuen Personalausweises oder des elektronischen Aufenthaltstitels zur Authentifizierung genutzt werden können. Die Schriftform soll auch durch eine absenderbestätigte De-Mail ersetzt werden können.
- » Außerdem soll mit dem Gesetz der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien insbesondere in der Bundesverwaltung gefördert werden. So sieht der Entwurf Mindeststandards für IT-Infrastrukturen und E-Government-Anwendungen der Bundesverwaltung vor.<sup>42</sup> Ferner ist die grundsätzliche Verpflichtung für Bundesbehörden zur elektronischen Aktenführung vorgesehen.

Der NKR erwartet daher von der Bundesregierung, dass bestehende Schriftformerfordernisse auf den Prüfstand gestellt werden und nur noch dann erhalten werden, wenn dies unbedingt erforderlich ist. Er begrüßt, dass mit den Alternativen zur Authentifizierung durch die qualifizierte elektronische Signatur künftig wesentlich kostengünstigere und anwenderfreundlichere Möglichkeiten für die rechtssichere elektronische Kommunikation mit der Ver-

---

41 Ausführungen zum Referentenentwurf der Bundesregierung zum Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (E-Government-Gesetz), Stand 26. Juni 2012, Seite 2.

42 Hierzu gehören unter anderem Regelungen über den elektronischen Zugang zu Behörden, zur elektronischen Identitätsfeststellung sowie das elektronische Beibringen von Nachweisen.

waltung zur Verfügung stehen sollen. Der NKR erwartet zudem, dass das E-Government-Gesetz zügig umgesetzt wird und insbesondere eine zentral koordinierte Umstellung der IT-Struktur auf Bundesebene im Sinne des E-Government-Gesetzes erfolgt.

## **5. Vermeidung unnötiger Bürokratie durch effektiven Einsatz von E-Government – Anwendung einer IT-Checkliste im Ex ante-Verfahren**

Damit unnötige Bürokratie gar nicht erst entsteht, sollte bereits im Gesetzgebungsverfahren – soweit wie möglich – Klarheit über den Vollzug neuer Regelungen bestehen. Dies gilt gerade auch dann, wenn neue Regelungen Einfluss auf bestehende E-Government-Prozesse haben oder die Möglichkeit zur Umsetzung neuer Verfahren mittels E-Government besteht.

Ein Anliegen des NKR ist daher die Prüfung neuer Regelungsvorhaben auf ihre E-Government-Tauglichkeit. Hierzu erarbeitet der NKR derzeit eine Checkliste, die im Rahmen des Ex ante-Verfahrens insbesondere mit Blick auf die Alternativen-Prüfung Anwendung finden soll. Damit wird der NKR zukünftig systematischer prüfen können, ob und inwieweit in neuen Regelungsvorhaben Hindernisse bestehen und ausgeräumt werden können, die einen Einsatz von E-Government erschweren oder gar verhindern. Im Vordergrund könnten dabei folgende Themen stehen:

- » Rechtliche Rahmenbedingungen zum Beispiel mit Blick auf Schriftformerfordernisse;
- » Vorhandensein und Nutzung bestehender IT-Infrastrukturen (zum Beispiel neuer Personalausweis, DE-Mail);
- » Anforderungen an eine ressort- und ebenenübergreifende Koordinierung;
- » Inkrafttreten und Frist zur Implementierung der IT-Verfahren.

Ziel des NKR ist es, mehr Transparenz über den erwarteten Verwaltungsvollzug zu erhalten sowie Möglichkeiten für eine effiziente Umsetzung aufzuzeigen.

---

# VIII Bilanz der Bundesregierung beim Abbau der Bürokratiekosten der Wirtschaft

## 1. Programm der Bundesregierung aus dem Jahr 2006

Die Bundesregierung hat sich 2006/ 2007 das Ziel gesetzt, die Bürokratiekosten, die der Wirtschaft durch bundesrechtliche Informationspflichten entstehen, bis Ende 2011 um 25 Prozent zu reduzieren.<sup>43</sup> Um den Ausgangspunkt für dieses Ziel festzulegen, untersuchte das StBA gemeinsam mit den Bundesministerien die Bürokratiekosten der Wirtschaft zum Stand 30. September 2006. Im Rahmen dieser Bestandsmessung wurden knapp 9.500 Informationspflichten<sup>44</sup> mit einer Belastung von gut 49 Mrd. Euro ermittelt.<sup>45</sup>

## 2. Bilanz nach Ablauf der fünf Jahre

Die Bundesregierung hat seit 2006 große Anstrengungen unternommen und eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen zur Reduzierung der Bürokratiekosten umgesetzt. Wichtige Vereinfachungsmaßnahmen waren unter anderem

- » die Erleichterungen bei der elektronischen Rechnungsstellung (- 4 Mrd. Euro),
- » der Wegfall von Bilanz- und Buchführungspflichten sowie der Pflicht zur Stichtagsinventur nach dem Handelsgesetzbuch für rund 500.000 Unternehmen (- 2,5 Mrd. Euro) und
- » die Schaffung eines automatisierten Melde- und Beitragsverfahrens für die Sozialversicherung sowie der Verzicht auf Papierbescheinigungen des Arbeitgebers im Meldeverfahren (- 800 Mio. Euro).

Insgesamt konnten dadurch die **Bürokratiekosten** der Wirtschaft bis Ende 2011 **im Saldo um knapp 11 Mrd. Euro** reduziert werden. Dies entspricht einer Netto-Entlastung von rund **22 Prozent** gegenüber dem Bestand von 2006.

Diese Reduzierung von Bürokratiekosten um knapp 11 Mrd. Euro kann sich – auch im internationalen Vergleich – durchaus sehen lassen, auch wenn die Bundesregierung das von ihr gesetzte **Ziel (- 25 Prozent) noch nicht vollständig erreicht** hat. Weitere Anstrengungen sind notwendig.

<sup>43</sup> Dieses Ziel haben CDU, CSU und FDP im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 nochmals bekräftigt.

<sup>44</sup> Einschließlich des national umgesetzten EU- und internationalen Rechts.

<sup>45</sup> Bericht der Bundesregierung 2011: Grundstein für besseres Recht: Fünf Jahre Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, April 2012, Seite 18.

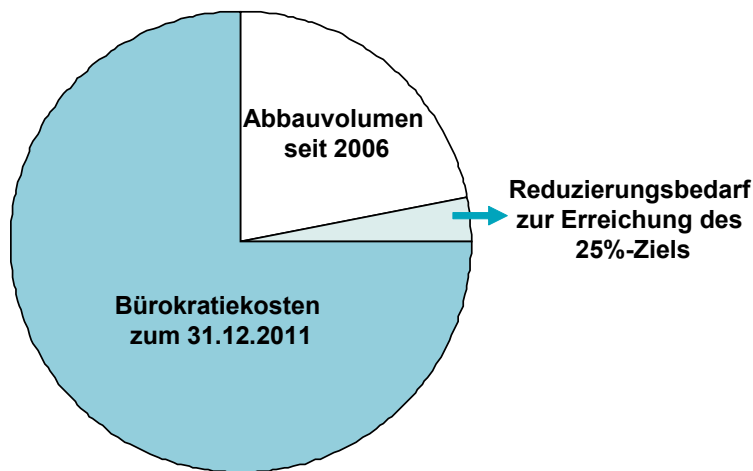


Abb. 7: Abbaubilanz bis 31. Dezember 2011

### 3. Eckpunkte-Papier zur Erreichung des 25 Prozent-Ziels

Da das Ziel nicht erreicht wurde, hat die Bundesregierung in einem Eckpunkte-Papier am 14. Dezember 2011 neun Maßnahmenpakete zur weiteren Reduzierung der Bürokratiekosten beschlossen.

Von den dort aufgeführten **neun Maßnahmenpaketen** wurden bisher **zwei vollständig umgesetzt**. Hierzu zählen die Änderung des Bevölkerungsstatistikgesetzes mit einem Entlastungsvolumen von 1 Mio. Euro und die Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen mit einem Entlastungsvolumen von 0,5 Mio. Euro.

Weitere zwei Maßnahmenpakete wurden teilweise umgesetzt:

- » Die Bundesregierung hat am 23. Mai 2012 das Jahressteuergesetz 2013 beschlossen. Dieses sieht eine stufenweise Verkürzung der Aufbewahrungsfristen für Unternehmen nach dem Handels- und Steuerrecht zunächst auf acht, ab 2015 auf sieben Jahre vor. Diese führt zu einer Reduzierung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft um 2,5 Mrd. Euro, nicht jedoch zu einer Reduzierung von Bürokratiekosten aus Informationspflichten. Vor diesem Hintergrund leistet diese Maßnahme keinen Beitrag zur Erreichung des 25 Prozent-Ziels. Darüber hinaus sieht das Maßnahmenpaket im Eckpunkte-Papier vor, weitere Anreize für die elektronische Archivierung von Rechnungen und anderen Belegen zu schaffen. Eine entsprechende Umsetzung steht bisher noch aus.
- » Ferner sieht das Eckpunkte-Papier vor, dass die Pflegereform zu einem Bürokratieabbau führen sollte. Die Bundesregierung hat am 28. März 2012 den Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung verabschiedet, der jedoch zu einem Anstieg der Bürokratiekosten der Wirtschaft um rund 4 Mio. Euro führen würde. Im parlamentarischen Verfahren wurden nun verschiedene Vereinfachungsvorschläge der Ombudsfrau für die

Entbürokratisierung der Pflege aufgenommen. Diese Maßnahmen wurden jedoch nicht quantifiziert, so dass keine Aussage möglich ist, ob das Gesetz insgesamt zu einer Verringerung der Bürokratiekosten führen wird.

Stand der Umsetzung der übrigen Maßnahmenpakete:

- » Zwei Maßnahmen sollen mit dem E-Government-Gesetz umgesetzt werden:
  - a) Reduzierung von Schriftformerfordernissen, Einführung von Alternativen zur Qualifizierten elektronischen Signatur sowie Einsatz des Prozessdatenbeschleunigers;
  - b) Änderung des Berufsbildungsgesetzes und der Handwerksordnung.

Deren Entlastungspotenzial soll laut Eckpunkte-Papier bei insgesamt 450 bis 550 Mio. Euro liegen. Der Entwurf des E-Government-Gesetzes wurde im September 2012 vom Bundeskabinett beschlossen. Das Entlastungsvolumen beläuft sich allerdings nur auf gut 208 Mio. Euro.

- » Die im Maßnahmenpaket „Vereinfachung und Harmonisierung von Anforderungen an die Finanz- und Lohnbuchhaltung“ enthaltene Absicht, das steuerliche Reisekostenrecht zu entbürokratisieren, hat die Bundesregierung in ihrem Eckpunkte-Papier „Unternehmenssteuerreform 2012“ bekräftigt. Am 19. September 2012 hat das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf zur Reform des Reisekostenrechts verabschiedet. Die steuerrechtlichen Regelungen zu Fahrtkosten, Verpflegungsmehraufwendungen und Übernachtungskosten werden hierbei vereinfacht.

Weitere Gesetz- und Verordnungsentwürfe zur Umsetzung des Eckpunkte-Papiers wurden von der Bundesregierung bisher nicht auf den Weg gebracht. Folglich sind aus dem Eckpunkte-Papier noch offen:

- » die bevorzugte Verwendung von veröffentlichten Unternehmensdaten (Entlastungspotenzial laut Eckpunkte-Papier zwischen 100 und 150 Mio. Euro) und
- » die Einführung der fortgeschrittenen elektronischen Signatur für Unternehmen (Entlastungspotenzial laut Eckpunkte-Papier zwischen 100 und 150 Mio. Euro).

Die nachfolgende Übersicht unterstreicht, dass **weitere Anstrengungen notwendig** sind, zumal die in dieser Legislaturperiode verbleibende Zeit knapp geworden ist. **Hinzu kommt, dass im Jahr 2012 bisher 22 Regelungsvorhaben beschlossen worden sind, die zu einer Belastung von 150 Mio. Euro führen.** Dementsprechend erhöhen sich die Anforderungen zur Umsetzung des 25 Prozent-Netto-Abbauziels.

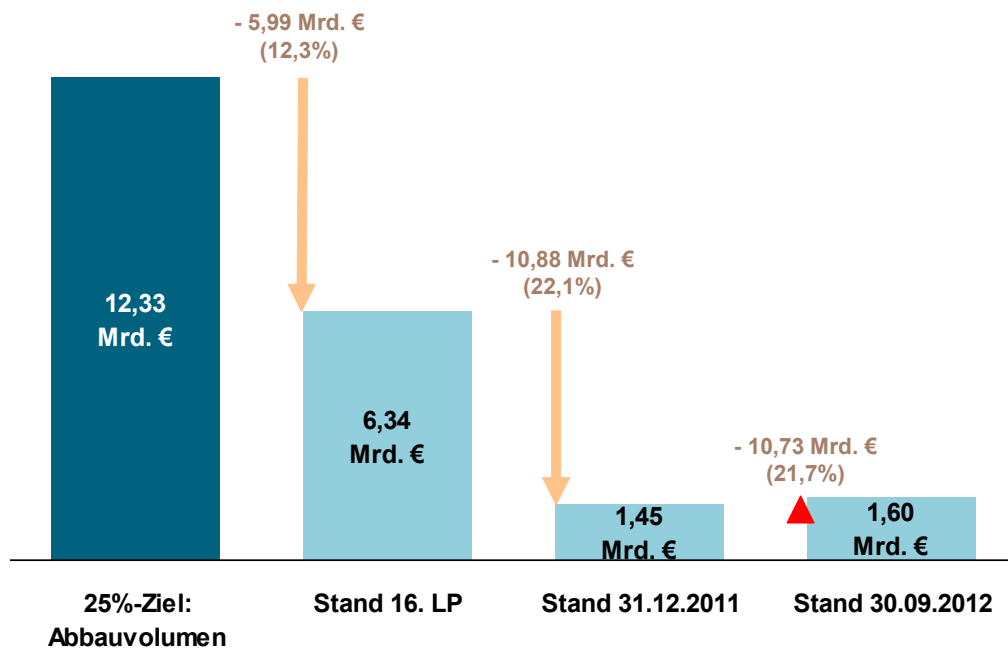


Abb. 8: Abbaubilanz seit 30. September 2006

Im Übrigen begrüßt der NKR, dass die Bundesregierung zukünftig anhand des **Bürokratiekosten-Indexes** die Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft weiter beobachtet und in ihrem Arbeitsprogramm 2011 beschlossen hat, **im Herbst dieses Jahres gegebenenfalls ergänzende Maßnahmen** zu ergreifen, um die Bürokratiekosten dauerhaft auf niedrigem Niveau zu halten. Der NKR unterstützt und begleitet das Vorgehen der Bundesregierung. Er wird hierzu Stellung nehmen, sobald genügend Daten und Fakten vorliegen.



---

# IX Bürokratieabbau auf EU- und Internationaler Ebene

## 1. Bedeutung internationaler Regelungen auf nationaler Ebene

Das Thema Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung spielt nicht nur national eine wichtige Rolle. Auch im europäischen und internationalen Kontext kommt dem Thema große Bedeutung zu. Denn für die Adressaten der Regelungen macht es keinen Unterschied, ob eine belastende Regelung auf EU-Ebene erlassen wurde, vom Bundesgesetzgeber oder einem Bundesland.

Daher ist es nach wie vor **unerlässlich, dass die Bundesregierung bei den Verhandlungen über neue europäische Regelungen auf eine möglichst aufwandsarme Ausgestaltung achtet.**

Der NKR begrüßt in diesem Zusammenhang die Aussage im Koalitionsvertrag von CDU/ CSU und FDP, dass die Spielräume, die sich bei der Umsetzung europäischen in nationales Recht ergeben, so genutzt werden sollen, dass die daraus resultierenden Belastungen auf das notwendige Mindestmaß beschränkt bleiben.

Auch den in dem Arbeitsprogramm der Bundesregierung vom März 2012 angekündigten „Ausbau des Austauschs bewährter Praktiken bei der nationalen Umsetzung von EU-Recht mit anderen Mitgliedstaaten“ sieht der NKR positiv. Damit es nicht bei einer reinen Absichtserklärung bleibt, sollte die Bundesregierung bis Ende der Legislaturperiode ein Konzept vorlegen, um einen **regelmäßigen** und – soweit möglich – **standardisierten Austausch sicherzustellen.**

## 2. Aktivitäten auf europäischer Ebene

### 2.1 Aktionsprogramm der Europäischen Kommission

Das Aktionsprogramm der Europäischen Kommission zur Verringerung der Verwaltungslasten vom Januar 2007 läuft noch bis Ende 2012. Ziel des Aktionsprogramms ist es, bis Ende 2012 die Bürokratiekosten aus Informationspflichten um 25 Prozent zu reduzieren. Im Rahmen dieses Programms wurden die Bürokratiekosten aus 72 Verordnungen und Richtlinien aus 13 verschiedenen Rechtsbereichen untersucht. Die Untersuchung ergab eine jährliche Belastung der europäischen Wirtschaft in Höhe von 124 Mrd. Euro. Die Kommission hat daraufhin Vorschläge

---

zur Reduzierung der Bürokratiekosten mit einem Volumen von über 40 Mrd. Euro vorgelegt. Würden diese Vorschläge unverändert vom Europäischen Parlament und Rat angenommen und in den Mitgliedstaaten umgesetzt, würden die gemessenen Bürokratiekosten um rund 33 Prozent reduziert.

Eine abschließende Bewertung des Aktionsprogramms der Europäischen Kommission wird der NKR nach Abschluss des Aktionsprogramms vornehmen.

### **Beispiele für Vorschläge zum Bürokratieabbau aus dem Aktionsprogramm der Europäischen Kommission**

#### **1. Entlastung von Kleinunternehmen von Rechnungslegungspflichten**

Im Jahr 2008 kündigte die Kommission an, Kleinunternehmen durch eine Befreiung von Rechnungslegungspflichten zu entlasten. Das Einsparpotenzial wurde auf 3,5 Mrd. Euro geschätzt. Die so genannte Stoiber-Gruppe (siehe unten) hatte ursprünglich weitergehende Ausnahmeregelungen empfohlen, die sogar zu einer Entlastung von 6,4 Mrd. Euro geführt hätten, von der Kommission aber nicht vollumfänglich übernommen worden sind.

Nach langwierigen Verhandlungen wurde schließlich im März 2012 ein entsprechender Vorschlag zur Entlastung von Kleinunternehmen von europäischen Bilanzierungspflichten im Rat und Parlament angenommen. Dieser bleibt jedoch weit hinter den ursprünglichen Ankündigungen zurück. Anstelle den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, bestimmte Kleinunternehmen vollständig von den europäischen Bilanzierungsmöglichkeiten auszunehmen, wurden nur sehr eingeschränkte Erleichterungen auf den Weg gebracht.\* Während dies auf europäischer Ebene zu Entlastungen führen kann, ist das Entlastungspotenzial für deutsche Kleinstkapitalgesellschaften minimal. Insbesondere, da die nationalen handelsrechtliche Vorschriften bereits weitreichende Vereinfachungen für kleine Kapitalgesellschaften vorsahen. Der Gesetzentwurf des BMJ zur Umsetzung der Richtlinie weist für Deutschland bei 500.000 betroffenen Unternehmen Einsparungen in Höhe von lediglich 36 Mio. Euro aus. Auch wenn die angestrebten Maßnahmen in die richtige Richtung gehen, bleibt das Ergebnis angesichts der ursprünglich von der Europäischen Kommission in Aussicht gestellten Entlastungen weit hinter den Erwartungen der Betroffenen zurück.

Der Fall der Micro-Bilanzrichtlinie zeigt in anschaulicher Weise, warum zunächst beabsichtigte Entlastungen von kleinen Unternehmen in der Praxis häufig nicht zum Tragen kommen. In diesem Fall wurden die Interessen der kleinen Unternehmen am Ende den Interessen der Wirtschaftsprüfungunternehmen nachgeordnet, die offensichtlich in einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten über eine schlagkräftige Lobby verfügen. Im Ergebnis blieb von der groß angekündigten Entlastung der kleinen Unternehmen nicht mehr viel übrig.

\* Der Vorschlag sieht Ausnahmemöglichkeiten für Kleinunternehmen, die zwei der nachfolgenden Kriterien erfüllen: Jahresumsatz von weniger als 700.000 Euro, Bilanzsumme von bis zu 350.000 Euro, weniger als 10 Mitarbeiter.

## Beispiele für Vorschläge zum Bürokratieabbau aus dem Aktionsprogramm der Europäischen Kommission

### 2. Entlastung von Handwerksbetrieben bei der Nutzung von Fahrtenschreibern

Die Europäische Kommission hat im vergangenen Jahr den Vorschlag des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) aufgegriffen, bestimmte Handwerksbetriebe von der Verpflichtung zur Nutzung von Fahrtenschreibern zu befreien. Bislang müssen Handwerksbetriebe bei Fahrten ab 50 km Entfernung einen Fahrtenschreiber nutzen. Der von der Kommission vorgelegte Vereinfachungsvorschlag sieht – anders als der des ZDH und der Stoiber-Gruppe, der eine Grenze von 150 km beinhaltet\* – vor, diese Entfernung auf 100 km heraufzusetzen. Auf Grund gegenläufiger Tendenzen hat das Europäische Parlament kürzlich vorgeschlagen, dass Fahrzeuge künftig schon ab 2,8 t mit einem Fahrtenschreiber ausgestattet sein müssen (anstatt bislang ab 3,5 t). Dies würde für viele kleine Kaufleute und Handwerker, die bislang nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie gefallen sind, eine große Belastung bedeuten – also bei geringen Verbesserungen im Wesentlichen eine deutliche Zunahme der Bürokratie. Der NKR fordert die Bundesregierung auf, sich in den anstehenden Verhandlungen im Europäischen Rat für eine Beibehaltung des ursprünglichen Schwellenwerts von 3,5 t und die Erhöhung des Kilometer-Grenzwerts auf 150 km einzusetzen. Es darf nicht dazu kommen, dass Entlastungsvorschläge am Ende in ihr Gegenteil verkehrt werden.

\* Der ursprüngliche Vorschlag des ZDH hätte allein das deutsche Handwerk um 60 bis 90 Mio. Euro jährlich entlasten können.

## 2.2 Mitteilung zur Verringerung der Verwaltungslasten für kleine und mittlere Unternehmen - Anpassung der EU-Rechtsvorschriften an die Bedürfnisse von Kleinstunternehmen

Die Europäische Kommission hat im November 2011 die „Mitteilung zur Verringerung der Verwaltungslasten für KMU - Anpassung der EU-Rechtsvorschriften an die Bedürfnisse von Kleinstunternehmen“ veröffentlicht. Diese hat zum Ziel, Maßnahmen zu identifizieren und auf den Weg zu bringen, um KMU und Kleinstunternehmen von unnötigen bürokratischen Regelungen zu entlasten. Hierzu sollen verstärkt Evaluierungen durchgeführt, KMU besser in den politischen Entscheidungsprozess einbezogen und ein so genannter Mikro-Test eingeführt werden, mit dem im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung insbesondere die Auswirkungen auf Kleinstunternehmen untersucht werden sollen. In diesem Zusammenhang soll auch eine „Umkehr der Beweislast“ gelten: Unter dem Grundsatz „Vorfahrt für KMU“ hat sich die Kommission vorgenommen, dass bei künftigen Legislativvorschlägen besonders Kleinstunternehmen nicht den vorgeschlagenen Rechtsvorschriften unterfallen sollen, wenn nicht nachgewiesen werden kann, dass ihre Aufnahme in den Geltungsbereich verhältnismäßig ist. Solche Ausnahmen für Kleinstunternehmen wurden bislang in einigen Fällen realisiert, wie zum Beispiel bei der EU-Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, die Kleinstunternehmen von der Rücknahmeverpflichtung von Altgeräten ausnimmt.

Der NKR **unterstützt** die in der Mitteilung **angekündigten Maßnahmen**. Wenn – wie von der Kommission in der Mitteilung festgestellt – 99 Prozent aller europäischen Unternehmen KMU sind, ist es folgerichtig, diese Unternehmen besonders in den Blick zu nehmen.

Allerdings müsste aus Sicht des NKR vor dem Hintergrund des überwältigenden KMU-Anteils die **Rechtsetzung von vornherein auf KMU ausgerichtet sein**, anstatt Regelungen für große Unternehmen zu entwickeln, um dann in einem zweiten Schritt Ausnahmevorschriften für 99 Prozent der Betroffenen vorzusehen.

## 2.3 Überprüfung des Ansatzes zu intelligenter Regulierung (Smart Regulation-Ansatz)

Die Europäische Kommission hat im Oktober 2010 eine Mitteilung zur „Intelligenten Regulierung in der Europäischen Union“ verabschiedet.<sup>46</sup> In der Mitteilung erklärt die Kommission, wie erreicht werden soll, nur „da zu regulieren, wo es erforderlich ist, und dies bei möglichst geringem Kostenaufwand“. Hierfür möchte die Kommission vor dem Erlass neuer Regelungen den Rechtsbestand in dem jeweiligen Regelungsbereich intensiv untersuchen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sollen bei der Erarbeitung neuer Regelungsvorhaben berücksichtigt werden. Dabei sollen die Meinungen der Betroffenen, die in Konsultationen zu neuen Regelungsvorhaben eingeholt werden, verstärkt berücksichtigt werden.

Um diesen Ansatz zu überprüfen, führte die Kommission von Juni bis September 2012 ein Konsultationsverfahren durch, um Beiträge der interessierten Öffentlichkeit zu sammeln. Der NKR hat sich zusammen mit seinen Schwestergremien (siehe unten) mit einem gemeinsamen Positionspapier<sup>47</sup> an dem Konsultationsverfahren beteiligt.

Der NKR begrüßt, dass die Kommission ihren Smart Regulation-Ansatz überprüft. Die Kommission sollte die Ergebnisse des Konsultationsverfahrens dazu nutzen, ein **neues ambitioniertes Programm für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung** auf den Weg zu bringen. Ein solches Programm ist zwingend erforderlich, um das bereits Erreichte zu sichern und weitere Erleichterungen zu erzielen.

## 2.4 Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten

Das Mandat der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten (High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, HLG), der so genannten Stoiber-Gruppe<sup>48</sup>, lief ursprünglich drei Jahre und war auf die Begleitung

---

46 Die Mitteilung steht als Download zur Verfügung unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0543:DE:NOT>.

47 Das gemeinsame Positionspapier steht als Download zur Verfügung unter <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Publikationen/publikationen.html>.

48 Die Gruppe wird von Dr. Edmund Stoiber geleitet. Ihr gehören 14 weitere unabhängige Persönlichkeiten an.

---

des Aktionsprogramms der Kommission begrenzt. Der Vorsitzende des NKR, Dr. Johannes Ludwig, wurde von der Kommission in die HLG berufen. Im Jahr 2010 wurde das Mandat der HLG bis zum Ablauf des Aktionsprogramms der Kommission Ende 2012 verlängert und erweitert. Ziel der HLG war es unter anderem, bis November 2011 einen Bericht zu erarbeiten, in dem Beispiele für eine besonders bürokratiekostenarme Umsetzung von europäischem in nationales Recht vorgestellt werden sollen (Best Practice-Report). Außerdem strebte die Gruppe eine engere Zusammenarbeit mit Interessenvertretern und den Kommissionsdienststellen an sowie einen regelmäßigen Austausch mit dem stellvertretenden Generalsekretär der Kommission und dem Vorsitzenden des Ausschusses für Folgenabschätzung (Impact Assessment Board) über das Thema Bürokratiekosten. Dies ist erforderlich, da anders als in Deutschland auf europäischer Ebene nach wie vor kein unabhängiges Beratungsgremium existiert, das neue Regelungen vor Beschlussfassung auf Folgekosten überprüft.

Auf Grund der Mandatserweiterung lag ein Schwerpunkt der Arbeit der HLG im vergangenen Jahr auf der Erarbeitung des Best Practice-Reports.<sup>49</sup> Der Bericht mit dem Titel „Was Europa besser machen kann“ wurde im Februar 2012 an Präsident Barroso übergeben. Er enthält 74 Beispiele für besonders effiziente und bürokratiekostenarme Umsetzung von europäischem Recht und leitet daraus allgemeine Schlussfolgerungen in Form einer Checkliste ab. Im Bericht enthaltene Beispiele sind etwa die schwedische Lösung zum einheitlichen Ansprechpartner für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, das Verbot der doppelten Erhebung von Daten in Estland und das vollständig digitalisierte System für öffentliches Auftragswesen in Portugal. Zudem enthält der Bericht Beispiele, wie in den Mitgliedstaaten bessere Rechtsetzung gut und effizient organisiert werden kann. Eine zentrale Empfehlung ist, dass der Austausch zwischen den Mitgliedstaaten verbessert werden sollte. Es sollte üblich sein, dass ein Mitgliedstaat vor der Umsetzung einer Richtlinie prüft, welche Lösung ein vergleichbarer Mitgliedstaat wählt. Hier sollte die Kommission unterstützend tätig werden, beispielsweise durch Aufbau einer entsprechenden „Umsetzungsdatenbank“. Bei der Übergabe des Berichts hat Präsident Barroso angekündigt, das Mandat der HLG bis zum Ende seiner Amtszeit im Oktober 2014 zu verlängern. Dabei soll sich die Gruppe insbesondere mit Belangen der KMU und Aspekten der öffentlichen Verwaltung beschäftigen.

#### **Der NKR unterstützt die Arbeit der HLG und begrüßt die Verlängerung ihres Mandats.**

Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung den **Best Practice-Report** daraufhin analysiert hat, welche Beispiele sich auch für die deutsche Umsetzung von EU-Recht anbieten. So wird derzeit zum Beispiel geprüft, ob eine Website zur Verfügung gestellt werden kann, über die sowohl Unternehmen als auch Bürger ihre Anmerkungen zu Art und Umfang belastender Regelungen einreichen können. Des Weiteren soll die Checkliste für die Umsetzung von EU-Recht in Schulungen vermittelt werden. **Der NKR erwartet, dass die aus dieser Analyse gezogenen**

---

<sup>49</sup> Der Bericht sowie eine zusammenfassende Broschüre sind als Download verfügbar unter <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Publikationen/publikationen.html>.

Schlussfolgerungen weiterverfolgt und in die Praxis umgesetzt werden. Zudem fordert er die Ressorts auf, die Empfehlungen aus dem Bericht, insbesondere die oben genannte Checkliste, bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten in nationales Recht zu beachten. Er geht davon aus, dass die Bundesregierung der HLG noch in diesem Jahr über das Follow-up zum Best Practice-Report auf nationaler Ebene berichtet.

## 2.5 Rat und Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament hat im Frühjahr dieses Jahres ein eigenes Direktorat eingerichtet, um zum einen die Folgenabschätzungen der Kommission überprüfen zu können und zum anderen die Folgen von Änderungsanträgen des Parlaments zu ermitteln. Im Juli 2012 hat dieses Direktorat seine erste Studie vorgelegt, in der die Stärken und Schwächen einer von der Kommission zu einer geplanten EU-Richtlinie durchgeführten Folgenabschätzung dargelegt werden.

Gemeinsam mit seinen Schwestergremien hat der NKR die Kontakte in das Europäische Parlament und den Rat intensiviert. Schwerpunkt der Bemühungen ist, dem Thema Rechtsfolgenabschätzung in den Ratsgremien stärkere Bedeutung zu verleihen. Zwar hat sich der Europäische Rat im März 2012 erneut für eine Fortsetzung des Bürokratieabbaus auf nationaler und europäischer Ebene ausgesprochen, im konkreten Fall werden bei den Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen die Kostenfolgen und bürokratischen Auswirkungen aber nur selten thematisiert.

Die Entwicklungen im **Europäischen Parlament** mit der Einrichtung eines eigenen Direktorates für Folgenabschätzungen sind ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Durchführung von Folgenabschätzungen auf Europäischer Ebene. Demgegenüber zeigt der Europäische Rat **bislang kaum Initiativen, sich auf diesem Gebiet stärker zu engagieren**. Um auch hier Fortschritte zu erzielen, ist es aus Sicht des NKR sowie seiner Schwestergremien wichtig, dass die Mitgliedstaaten frühzeitiger und intensiver als bisher eine aktive Rolle in diesem Prozess übernehmen. Auf deutscher Ebene bedeutet dies, dass das bereits bestehende EU-Ex ante-Verfahren weiter ausgebaut werden sollte (siehe unten). Ziel sollte sein, dass alle drei Akteure des EU-Rechtsetzungsverfahrens – Kommission, Rat und Parlament – gleichermaßen und koordiniert beim Thema Folgenabschätzung und bessere Rechtsetzung vorgehen.

## 3. EU-Ex ante-Verfahren auf nationaler Ebene

Mit dem bereits im Oktober 2007 eingeführten **EU-Ex ante-Verfahren** möchte die Bundesregierung den Rechtsetzungsprozess auf europäischer Ebene über den Rat dahingehend beeinflussen, dass neues europäisches Recht für die Adressaten so wenig belastend wie möglich ist. Hierzu hat die Bundesregierung ein Verfahren eingeführt, in das auch der NKR eingebunden ist.

---

Dieses Verfahren **konnte bislang nicht die gewünschte Wirkung entfalten**. Der NKR hat daher gemeinsam mit der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt einen Vorschlag für ein Verfahren entwickelt, das versucht, deutsche Interessen schon wesentlich früher zur Geltung zu bringen. Künftig soll von deutscher Seite nicht erst Einfluss genommen werden, wenn die Kommission ihren Regelungsentwurf dem Rat zuleitet, sondern bereits dann, wenn die Kommission erste Überlegungen zu neuen Vorhaben veröffentlicht (jährliches Arbeitsprogramm und so genannte Road maps<sup>50</sup>). Zudem enthält dieser Ansatz eine inhaltliche Erweiterung auf den Erfüllungsaufwand. Der NKR befindet sich derzeit in der näheren Abstimmung dieses Konzepts mit der Bundesregierung – mit dem Ziel, noch in diesem Jahr die entsprechenden Änderungen und Ergänzungen des bestehenden Verfahrens gemeinsam zu beschließen und mit der Umsetzung zu beginnen.

#### 4. Zusammenarbeit des Nationalen Normenkontrollrates mit den anderen unabhängigen Räten

Der NKR arbeitet eng mit seinen unabhängigen Schwestergremien in den **Niederlanden (ACTAL)**, **Schweden (Regelradet)** und **Großbritannien (RPC)** zusammen. Im November 2011 hat **Tschechien** ebenfalls ein unabhängiges Beratungsgremium für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung eingesetzt. Mit der Einsetzung des „Regulatory Impact Assessment Boards“ existiert damit erstmals ein unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium in einem osteuropäischen Land.

Die fünf unabhängigen Gremien tauschen sich regelmäßig über die jeweiligen nationalen Überlegungen aus. Insbesondere bei den **Diskussionen über die Methodik des Erfüllungsaufwands** waren diese Gespräche überaus hilfreich. Gemeinsames **Ziel** ist, das Thema **Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung auch auf der europäischen Ebene voranzubringen**.

Im November 2011 haben die Räte ein **gemeinsames Positionspapier** mit dem Titel „The End of the Commission's Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union - What comes next?“ veröffentlicht. Die wesentlichen Forderungen des Papiers sind:

- » Verabschiedung eines neuen Aktionsprogramms, das neben Bürokratiekosten auch den Erfüllungsaufwand einbezieht;
- » Weiterentwicklung des Verfahrens zur Folgenabschätzung: Folgenabschätzungen und Road maps sollen für alle Regelungsvorhaben vorgelegt werden, mit einem speziellen Fokus auf Belastungen von KMU. Betroffene Verbände sollen stärker einbezogen werden;

---

<sup>50</sup> Diese enthalten kurze Beschreibungen geplanter EU-Rechtsetzungsvorhaben mit inhaltlichen Schwerpunkten und dem weiteren Zeitplan bis zum Beschluss durch die Kommission. Zum Teil enthalten die Road maps auch eine grobe Schätzung der mit dem entsprechenden Vorschlag einhergehenden Kosten.

- » Verbesserung der Alternativenprüfung;
- » Zur Qualitätssteigerung soll das kommissionsinterne Impact Assessment Board unabhängiger werden, indem es um unabhängige Experten auf dem Gebiet der besseren Regulierung erweitert wird;
- » Verlängerung und Stärkung des Mandats der HLG: Sie soll künftig alle drei EU-Institutionen zum Thema bessere Rechtsetzung beraten.

Diese Forderungen werden von BUSINESSEUROPE, dem europäischen Industriedachverband, unterstützt.<sup>51</sup>

## 5. Zusammenarbeit mit der OECD

Gemeinsam mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) veranstalteten das Bundeskanzleramt und der NKR am 11./ 12. Juni 2012 in Berlin einen Workshop zu dem Thema „Wachstum ankurbeln: Herausforderungen bei der Ermittlung und Reduzierung des Erfüllungsaufwands bewältigen“.<sup>52</sup> Rund 80 Delegierte aus über 20 Ländern, von Kanada über Korea bis Australien, nahmen an der Veranstaltung teil und präsentierten Strategien und Praktiken zur Ermittlung und Reduzierung des Erfüllungsaufwands von Gesetzen. Auch die Messung des Nutzens neuer Regelungen wurde eingehend diskutiert. Manche Länder führen beispielsweise bei besonders komplexen Gesetzesvorhaben eine Kosten-Nutzen-Analyse durch und legen sehr viel mehr Wert auf die intensive Prüfung von Regelungsalternativen, um die kostengünstigste Lösung zu identifizieren.

Es wurde vereinbart, dass auf Basis der Workshop-Ergebnisse und unter Federführung der OECD wesentliche Grundsätze zur Berechnung des Erfüllungsaufwands unter Einbeziehung interessierter OECD-Mitgliedstaaten erarbeitet und in einem Bericht veröffentlicht werden. Ein Schwerpunkt der Arbeit soll dabei die Einbettung des Erfüllungsaufwands in die Gesetzesfolgenabschätzung und die hierfür notwendigen Institutionen und Prozesse sein.

In dem Workshop stellte die OECD auch ihre Empfehlung zur Regulierungspolitik und Regierungsführung vor.<sup>53</sup> Diese Empfehlung enthält zwölf Leitsätze, um Rechtsetzungssysteme und die Qualität von Gesetzen weiter zu verbessern. Diese betreffen unter anderem:

- » Frühzeitige Rechtsfolgenabschätzung bei neuen Regelungsvorhaben, die unter anderem auch eine – nach Möglichkeit – quantitative Ex ante-Beurteilung von Kosten und Nutzen bei wesentlichen Regelungsvorhaben umfasst;

---

51 Das Positionspapier von BUSINESSEUROPE ist verfügbar unter: <http://www.businessseurope.eu/content/default.asp?PageID=568&DocID=30169>.

52 Weitere Informationen sowie Unterlagen zu dem Workshop finden Sie unter folgendem Link: [http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en\\_2649\\_37421\\_50193176\\_1\\_1\\_1\\_37421,00.html](http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_37421_50193176_1_1_1_37421,00.html).

53 Die Empfehlung ist unter folgendem Link verfügbar: <http://www.oecd.org/regreform/regulatorypolicy/recommendationofthecouncilonregulatorypolicyandgovernance.htm>.

---



- » Einbindung der Öffentlichkeit bei der Erarbeitung eines Regelungsentwurfs, um eine optimale Informationsgrundlage für gesetzgeberische Entscheidungen zu gewährleisten;
- » Systematische Überprüfungen des Bestands wesentlicher Regelungen mit dem Ziel, die Erreichung der beabsichtigten Ziele zu überprüfen, sie auf dem neuesten Stand zu halten und zu prüfen, inwieweit die mit ihnen verbundenen Kosten weiterhin gerechtfertigt sind.

Der NKR begrüßt diese Empfehlungen und wird die weitere Umsetzung auf nationaler Ebene im Rahmen seines Mandats unterstützen und einfordern. Das Engagement der OECD, Grundsätze zur Berechnung des Erfüllungsaufwands auf internationaler Ebene aufzustellen, ist vom NKR von Anfang an nachdrücklich unterstützt worden. Der Rat hält es für außerordentlich wichtig, dass sich ein **internationaler Standard zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands** entwickelt. Dies würde **internationale Vergleiche ermöglichen**, von denen **zusätzliche Impulse für die Verbesserung der Gesetzgebungsqualität** erwartet werden können.

## 6. International Regulatory Reform Conference 2013

Am 31. Januar und 1. Februar 2013 wird die Bundesregierung die International Regulatory Reform Conference in Berlin ausrichten. Vortragende und Teilnehmer aus Verwaltung, Wirtschaft und Forschung weltweit werden zu der Veranstaltung erwartet. In Plenarsitzungen sowie mehreren Arbeitskreisen werden verschiedene Aspekte in Bezug auf Regulierungsreform und bessere Rechtsetzung durchleuchtet. Themenbereiche wie die Rolle der Parlamente und die Betrachtung der Kosten sowie des Nutzens neuer Regelungen sollen vertieft diskutiert werden.

Der NKR begrüßt das Engagement der Bundesregierung, internationalen Experten zum Thema Regulierungsreform eine **Plattform zum Austausch von Erfahrungen und guten Praktiken** zu bieten. Internationale Erfahrungen sind eine **wertvolle Informationsquelle**, aus der die Bundesregierung für den Fortgang des eigenen Bürokratieabbauprogramms schöpfen kann. Der NKR wird die Vorbereitung und Durchführung der Konferenz als Mitveranstalter aktiv unterstützen.



---

# X Anlagen

## 1. Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

### § 1 Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

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

(2) Der Nationale Normenkontrollrat hat die Aufgabe, die Bundesregierung 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 Erfüllungsaufwand

(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.

(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.

(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.

---

(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.

### **§ 3 Zusammensetzung und Organisation des Nationalen Normenkontrollrates**

(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.

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

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

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

(6) Der Nationale Normenkontrollrat entscheidet mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Bei 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.

(8) Die Rechtsaufsicht führt der Chef des Bundeskanzleramtes.

(9) Beim Bundeskanzleramt wird ein Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrates eingerichtet. Der Leiter des Sekretariats nimmt beratend an den Sitzungen des Nationalen Normenkontrollrates teil. Der Leiter des Sekretariats unterliegt allein den Weisungen des Nationalen Normenkontrollrates. Die Mitarbeiter des Sekretariats unterliegen allein den Weisungen des

---

---

Nationalen Normenkontrollrates und des Leiters des Sekretariats. 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.

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

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

(12) Die Kosten des Nationalen Normenkontrollrates trägt der Bund. Dem Nationalen Normenkontrollrat ist die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. Die Stelle des Leiters des Sekretariats ist im Einvernehmen mit dem Nationalen Normenkontrollrat zu besetzen. Die Stellen der Mitarbeiter des Sekretariats sind im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Nationalen Normenkontrollrates zu besetzen. Die 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.

#### **§ 4 Aufgaben des Nationalen Normenkontrollrates**

(1) Dem Prüfungsrecht des Nationalen Normenkontrollrates unterliegen:

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.

(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:

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.

(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.

(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.

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

#### **§ 5 Befugnisse des Nationalen Normenkontrollrates**

(1) Der Nationale Normenkontrollrat ist berechtigt,

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

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

#### **§ 6 Pflichten des Nationalen Normenkontrollrates**

(1) Der Nationale Normenkontrollrat gibt seine Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen 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 beigelegt.

---

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

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

### **§ 7 Pflichten der Bundesregierung**

Die Bundesregierung erstattet dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht über

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**

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.

### **§ 9 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

---

## 2. Übersicht über die Ressortverteilung im Nationalen Normenkontrollrat

Ressort	Berichterstatter	Mitarbeiter im NKR-Sekretariat
Bundeskanzleramt	Herr Dr. Ludewig	Frau Sliwinski
Auswärtiges Amt	Herr Dr. Ludewig	Frau Wernitz
BM für Wirtschaft und Technologie	Herr Schleyer (Abt. I) Herr Lechner (übrige Abt.)	Herr Kay
BM für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Frau Störr-Ritter	Frau Hampel
BM der Verteidigung	Herr Dr. Ludewig	Frau Wernitz
BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Herr Lechner	Frau Legenstein
BM für Gesundheit	Herr Catenhusen	Herr Gold
BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Frau Prof. Versteyl	Frau Schön
BM für Bildung und Forschung	Frau Grieser	Frau Sliwinski
BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Herr Funke	Frau Wernitz
BM für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	Frau Grieser	Frau Wernitz
BM der Finanzen	Herr Funke	Frau Sliwinski/ Herr Gold
BM für Arbeit und Soziales	Frau Dr. Dückert	Herr Häsemeyer
BM des Innern	Frau Prof. Kuhlmann	Frau Sliwinski
BM der Justiz	Herr Schleyer	Frau Schön

### Sekretariat

Leiter: Dr. Dominik Böllhoff

Mitarbeiter: Dr. Philipp Birkenmaier (bis Juni 2012), Sebastian Gold, Manuela Gudat, Martina Hampel, Ralf Häsemeyer, Ronny Kay, Claudia Legenstein, Petra Schön, Katrin Sieland, Anette Sliwinski, Tobias Thiel und Andrea Wernitz



### 3. Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrates

10.11.2011	Gemeinsames Positionspapier von ACTAL, NKR, Regelradet und RPC: „The End of the Commission’s Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union“
01.12.2011	Pressemitteilung: Bericht der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung
14.12.2011	Pressemitteilung: NKR wertet bisherigen Bürokratieabbau als Erfolg, mahnt jedoch weitere Anstrengungen an
13.01.2012	Zeitungsbeilage des NKR: Bürokratieabbau! Der Normenkontrollrat informiert
21.02.2012	Pressemitteilung: Was Europa besser machen kann! Bericht der Stoiber-Gruppe zu Best Practice bei der Umsetzung von europäischem Recht
28.03.2012	Pressemitteilung: NKR sieht Handlungsbedarf: Das neue Arbeitsprogramm der Bundesregierung zur besseren Rechtsetzung ist ein Schritt in die richtige Richtung, weitere müssen jedoch folgen!
28.03.2012	Stellungnahme des NKR zum Arbeitsprogramm der Bundesregierung
18.04.2012	Stellungnahme des NKR zum Bericht der Bundesregierung 2011
18.04.2012	Pressemitteilung: Bericht der Bundesregierung 2011 „Grundstein für besseres Recht: Fünf Jahre Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“
24.05.2012	Pressemitteilung: Verkürzung der Aufbewahrungsfristen
11.06.2012	Pressemitteilung: OECD-Workshop im Bundeskanzleramt
14.06.2012	Pressemitteilung: Zwei Jahre nach dem BAföG-Bericht – Wo stehen wir?
09.07.2012	Pressemitteilung: Noch immer Defizite beim BAföG – NKR fordert Gesetzesnovellierung
09.07.2012	Pressemitteilung: Zwei Jahre nach dem Bericht „Einfacher zum Studierenden-BAföG“
09.07.2012	Zwischenbilanz des NKR zwei Jahre nach dem Bericht „Einfacher zum Studierenden BAföG“

## 4. Zeitungsbeilage des Nationalen Normenkontrollrates (Titelseite)

# Bürokratieabbau!

Der Normenkontrollrat informiert

10.900.000.000 €

## BÜROKRATIEABBAU: SCHON VIEL GESCHAFFT – NOCH VIEL ZU TUN

50 Milliarden Euro hat uns die deutsche Bürokratie Jahr für Jahr gekostet. Milliarden, die die Wirtschaft vor allem in Antragsformularen oder das Ablegen von Rechnungen stecken musste. Verlorenes Geld! Doch dann entschied die Bundesregierung, dem Bürokratiewildwuchs den Kampf anzusagen, um Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern das Leben leichter zu machen und Kosten in der Verwaltung einzusparen.

**Kanzlerin Angela Merkel berief 2006 den Nationalen Normenkontrollrat ein. Der prort seitdem, welche Gesetze sich vereinfachen lassen und wo noch Kosten gespart werden können.**

Selt einigen Monaten kommen nicht nur Kosten aus Informationspflichten, sondern alle Folgekosten auf den Profiteur. Erstmals wurde so Bürokratieabbau messbar und bezifferbar:

Und: Die ersten Erfolge sind erkennbar. Die Bundesregierung konnte bisher bereits 10,9 Milliarden Euro einsparen! Ein guter Anfang – davon profitiert der gesamte Wirtschafts-

standort Deutschland. Das Erreichte darf aber nicht wieder verspielt werden. Damit die Dynamik gehalten werden kann, müssen die Beamten in den Ministerien die Inren Gesetzentwürfen immer die Kostenbrille aufsetzen. Der bisherige Erfolg muss Richtschnur und Ansporn zugleich sein, weitere Entlastungen müssen folgen!



**„ENDLICH MEHR FREIRÄUME!“**

**Marvin Gellich, Berliner Jungunternehmer, stöhnt:** Gewerbeanmeldung, Steuererklärungen, Jahresabschluss – lastige Verpflichtungen stehen bei ihm zu ort zur Tagesordnung. Die Buchhaltung wurde zum Glück einfacher. Denn anstatt die Mehrwertsteuer (eigentlich Umsatzsteuer) von seinen Rechnungen sofort ans Finanzamt zu überweisen, kann er sich nun ein wenig Zeit lassen. Bis 2009 mussten Unternehmer mit einem jährlichen Umsatz von mehr als 250.000 Euro die Umsatzsteuer innerhalb einer vom Gesetz festgelegten Frist abfahren. Selbst dann, wenn die Rechnung von dem Kunden noch gar nicht bezahlt wurde. Diese Umsatzgrenze wurde durch das Bürgerentlastungsgesetz auf 500.000 Euro heraufgesetzt. „Endlich mehr Freiräume“, freut sich Gellich. Denn mit der neuen Regelung braucht er erst dann die Umsatzsteuer zu zahlen, wenn der Kunde auch tatsächlich überwiesen hat. For Gellich hat das nur positive Effekte. „Dadurch habe ich mehr liquide Mittel, viel weniger Bürokratie am Hals und wenigstens die Buchhaltung wird leichter und einfacher.“

## ALLES SAUBER!

Zu einem schönen Leben gehört auch eine schöne Wohnung. Am besten eine, die man nicht selbst putzen muss. Damit aber nicht nur die Wohnung sauber ist, sondern auch die Abrechnung der Haushaltshilfe, mussten Privathaushalte diese



früher mit komplizierten Formularen anmelden und monatlich abrechnen. Viel Stress – obwohl es doch eigentlich darum geht, sich Stress zu ersparen. Hier hat sich viel getan: Der private Arbeitgeber zahlt mittlerweile die Sozialversicherungsabgaben, Steuern und Beiträge über das einfache Haushaltsscheckverfahren. Dafür muss er nur der Minijob-Zentrale eine Einzugsermächtigung erteilen, das Scheckformular ausfüllen und unterschreiben. So sind alle Meldepflichten ganz einfach erfüllt. „Stressfrei!“, freut sich auch Jennifer du Carrois, berufstätige Mutter aus Berlin. „Ich zahle meiner Haushaltshilfe jeden Monat ihr wechselndes Entgelt aus. Weil die Minijob-Zentrale seit 2008 die anfallenden Abgaben nur noch halbjährlich von unserem Konto einzieht, sende ich den

Nationaler Normenkontrollrat

Aufgabe des NKR ist es, die Bundesregierung beim Bürokratieabbau zu unterstützen. Am 21. September 2011 überreichte Bundeskanzlerin Merkel den neu berufenen Mitgliedern ihre Berufungsurkunden für die zweite Amtszeit:

DR. JOHANNES LUDWIG (Vorsitzender), ehem. Vors. des Vorstands Deutsche Bahn AG, Staatssekretär a. D. ••• WOLF-MICHAEL CATENHUSEN (stellv. Vorsitzender) Staatssekretär a. D. ••• DR. THEA DÜCKERT Gastdozentin Universität Oldenburg, MdB a. D. ••• RAINER FUNKE Rechtsanwalt, Parl. Staatssekretär a. D. ••• GUDRUN GRIESER Oeooergermeisterin a. D. ••• PROF. DR. SABINE KUHLMANN Deutsche Hochschullehrerin für Verwaltungswissenschaften Speyer ••• SEBASTIAN LECHNER Diplom-Volkswirt ••• HANNS-EBERHARD SCHLEYER Rechtsanwalt ••• DOROTHEA STORRRITTER Landoratin ••• PROF. DR. ANDREA VERSTEYL Rechtsanwartin, RichterIn am Sachsischen Verfassungsgerichtshof in Leipzig

**Nachgefragt: Wer steckt hinter dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR)?**

**„Stressfrei!“**  
Jennifer du Carrois  
 Entgeltnachweis nur noch zweimal im Jahr zu.“ So macht die saubere Wohnung doppelt Spaß!

## 5. Liste der Veranstaltungen und Termine

2011	
<b>21. September 2011</b>	Ernennung der neuen Ratsmitglieder durch die Bundeskanzlerin Dr. Merkel, Berlin
<b>28. September 2011</b>	144. NKR-Sitzung, Berlin
<b>5. Oktober 2011</b>	145. NKR-Sitzung, Berlin
<b>19. Oktober 2011</b>	146. NKR-Sitzung, Berlin
<b>26. Oktober 2011</b>	147. NKR-Sitzung, Berlin
<b>2. November 2011</b>	Herr Catenhusen – Vortrag zur Umsetzung des Versorgungsstrukturgesetzes (G-BA), Berlin
<b>3. November 2011</b>	Herr Funke – Festakt Bundessteuerberaterkammer, Berlin
<b>8. November 2011</b>	Herr Catenhusen – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Ilka (BMG), Berlin
<b>10. November 2011</b>	Herr Dr. Ludewig, Frau Dr. Dückert – Gespräch mit Herrn Dr. Rische (Deutsche Rentenversicherung Bund), Berlin
<b>10. November 2011</b>	148. NKR-Sitzung, Berlin
<b>10. November 2011</b>	Frau Störr-Ritter – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Kloos (BMELV), Berlin
<b>25. November 2011</b>	149. NKR-Sitzung, Berlin
<b>2. Dezember 2011</b>	Frau Prof. Kuhlmann – Gespräch mit Frau Staatssekretärin Rogall-Grothe (BMI), Berlin
<b>5. Dezember 2011</b>	150. NKR-Sitzung, Berlin
<b>5. Dezember 2011</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Schleyer, Herr Lechner – Treffen mit Spitzenvertretern der Wirtschaftsverbände
<b>7. Dezember 2011</b>	Herr Dr. Ludewig – HLG-Sitzung, Brüssel
<b>8. Dezember 2011</b>	Herr Catenhusen – Gespräch bei der KZBV, Berlin
<b>15. Dezember 2011</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Lechner, Herr Schleyer – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Kapferer (BMWl), Berlin
<b>15. Dezember 2011</b>	151. NKR-Sitzung, Berlin
<b>16. Dezember 2011</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn MdB Dr. Fuchs und Herrn MdB Dr. Solms, Berlin
<b>16. Dezember 2011</b>	Herr Funke – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Beus (BMF), Berlin
2012	
<b>11. Januar 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Workshop mit Spitzenverbänden der Wirtschaft, Berlin
<b>12. Januar 2012</b>	152. NKR-Sitzung
<b>12. Januar 2012</b>	Frau Dr. Dückert – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Hoofe (BMAS), Berlin
<b>24. Januar 2012</b>	Herr Lechner – Gespräch zum Thema Bürokratieabbau durch E-Government im BMI, Berlin
<b>25. Januar 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Vertretern des Parlamentskreises Mittelstand, Berlin
<b>26. Januar 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – HLG-Sitzung, Brüssel
<b>30. Januar 2012</b>	Herr Catenhusen – Gespräch mit Herrn Dr. Buchholz (KZBV), Berlin

<b>2. Februar 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Alter, Director OECD, Berlin
<b>2. Februar 2012</b>	153. NKR-Sitzung, Berlin
<b>2. Februar 2012</b>	Herr Lechner – Gespräch mit Vertretern des Referats IT 1 und der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats im BMI, Berlin
<b>8. Februar 2012</b>	Herr Catenhusen – Gespräch mit Herrn Dr. Buchholz (KZBV), Berlin
<b>8. Februar 2012</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau, Berlin
<b>9. Februar 2012</b>	154. NKR-Sitzung, Berlin
<b>9. Februar 2012</b>	Herr Lechner – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Hecken (BMFSFJ), Berlin
<b>9. Februar 2012</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Gespräch mit Herrn Bundesminister Bahr (BMG), Berlin
<b>14. Februar 2012</b>	Herr Dr. Ludewig, Frau Prof. Kuhlmann – Gespräch mit Herrn Bundesminister Friedrich (BMI), Berlin
<b>21. Februar 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – HLG-Sitzung, Brüssel
<b>22. Februar 2012</b>	Prof. Versteyl – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Becker (BMU), Berlin
<b>28. Februar 2012</b>	Herr Catenhusen – Gespräch mit Herrn von Stackelberg (GKV-Spitzenverband), Berlin
<b>29. Februar 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Brüssel
<b>1. März 2012</b>	155. NKR-Sitzung, Berlin
<b>5. März 2012</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau, Berlin
<b>8. und 9. März 2012</b>	NKR-Klausurtagung, Berlin
<b>12. März 2012</b>	Herr Funke – Steuerforum beim ZDH, Berlin
<b>15. März 2012</b>	156. NKR-Sitzung, Berlin
<b>21. März 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit der Verbändeunion, Berlin
<b>22. März 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – HLG-Sitzung, Brüssel
<b>23. März 2012</b>	Frau Grieser – Gespräch mit Herrn Alt (Bundesagentur für Arbeit), Nürnberg
<b>29. März 2012</b>	157. NKR-Sitzung, Berlin
<b>30. März 2012</b>	Frau Grieser – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Prof. Scheuerle (BMVBS), Berlin
<b>19. April 2012</b>	158. NKR-Sitzung, Berlin
<b>19. April 2012</b>	Herr Lechner – Gespräch mit Herrn Staatssekretär Hecken (BMFSFJ), Berlin
<b>24. April 2012</b>	Herr Catenhusen – Gespräch mit Vertretern des Thüringer Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Erfurt
<b>24. April 2012</b>	Herr Lechner – Expertendialog zu Bürokratieabbau durch E-Government, Berlin
<b>25. April 2012</b>	159. NKR-Sitzung, Berlin
<b>25. April 2012</b>	Herr Catenhusen – Forum „Intelligenter Förderalismus“, Berlin
<b>26. April 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Altmaier, Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU-CSU-Fraktion, Berlin
<b>27. April 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Frühjahrstagung des DIHK, Berlin

<b>7. Mai 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch den Sprechern und Obleuten des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages, Berlin
<b>8. Mai 2012</b>	Herr Catenhusen – Gespräch mit Vertretern der Behörde für Wissenschaft und Forschung, Hamburg
<b>10. Mai 2012</b>	160. NKR-Sitzung, Berlin
<b>14. Mai 2012</b>	Herr Catenhusen – Gespräch mit Herrn Unterabteilungsleiter von Dr. Schwanenflügel (BMG), Berlin
<b>21. Mai 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – HLG-Sitzung, Brüssel
<b>22. Mai 2012</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Schleyer, Herr Lechner – Gespräch mit Herrn Bundesminister Dr. Rösler und Herrn Staatssekretär Kapferer (BMW), Berlin
<b>23. Mai 2012</b>	Herr Funke – Treffen mit Verband der Deutschen Kreditwirtschaft, Berlin
<b>24. Mai 2012</b>	Herr Catenhusen – Gespräch mit Herrn Dr. Genett (PKV), Berlin
<b>30. Mai 2012</b>	Herr Catenhusen – Gespräch mit Herrn Dr. Lieschke (KBV), Berlin
<b>31. Mai 2012</b>	Frau Dr. Dückert – Gespräch mit Frau MdB Andreae, Bündnis 90/ Die Grünen, Berlin
<b>31. Mai 2012</b>	161. NKR-Sitzung, Berlin
<b>6. Juni 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Corsepilus, Generalsekretär des Europäischen Rates, und Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Brüssel
<b>11./12. Juni 2012</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen - OECD-Workshop „Wachstum ankurbeln: Herausforderungen bei der Ermittlung und Reduzierung des Erfüllungsaufwands bewältigen“, Berlin
<b>13. Juni 2012</b>	Herr Catenhusen – Teilnahme am Hauptstadtkongress Medizin und Gesundheit 2012, Berlin
<b>14. Juni 2012</b>	Herr Catenhusen, Frau Grieser – Workshop mit Studentenvertretern zum Thema „Einfacher zum BAföG“, Berlin
<b>14. Juni 2012</b>	162. NKR-Sitzung, Berlin
<b>20. Juni 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Dr. Kerber (BDI), Berlin
<b>21. Juni 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – HLG-Sitzung, Brüssel
<b>22. Juni 2012</b>	163. NKR-Sitzung, Berlin
<b>22. Juni 2012</b>	Frau Dr. Dückert – Gespräch mit Herrn Alt (Bundesagentur für Arbeit), Berlin
<b>25. Juni 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Vortrag und Diskussion bei der Sitzung des Präsidiums vorstands der BDA, Berlin
<b>27. Juni 2012</b>	Herr Lechner – AWV-Arbeitskreis 1.3 „Bürokratieentlastung der öffentlichen Verwaltung“, Berlin
<b>28. Juni 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch über Evaluierungsverfahren und das Arbeitsprogramm der Bundesregierung mit Herrn Staatsminister von Kläden und Frau Staatssekretärin Rogall-Grothe, Berlin
<b>5. Juli 2012</b>	Frau Störr-Ritter – Gespräch mit Herrn Dr. Landsberg (DStGB) und Herrn Prof. Henneke (DLT), Berlin
<b>11. Juli 2012</b>	Frau Grieser – Gespräch mit Herrn Articus (DST), Berlin
<b>12. Juli 2012</b>	164. NKR-Sitzung, Berlin
<b>19. Juli 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Kommissar Oettinger, Brüssel
<b>25. Juli 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Bundesminister Pofalla, Berlin

---

<b>10. August 2012</b>	Herr Dr. Ludewig, Herr Lechner – Gespräch mit Frau Abteilungsleiterin Lohmann (BMI) zum E-Government-Gesetz , Berlin
<b>14. August 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch zum Fortgang des Projekts „Kfz-Online“ mit Vertretern des BMVBS und der Stadt Hamburg, Berlin
<b>27. August 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Homann (Bundesnetzagentur), Berlin
<b>28. August 2012</b>	165. NKR-Sitzung, Berlin
<b>28. August 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der Abschlussveranstaltung „Dialog über Deutschlands Zukunft“, Berlin
<b>28. August 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn MdB Koppelin, Berlin
<b>29. August 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn MdB Barthle, Berlin
<b>6. September 2012</b>	166. NKR-Sitzung, Berlin
<b>13. September 2012</b>	Herr Dr. Ludewig, Frau Prof. Verstejl – Gespräch mit Vertretern des Umweltausschusses, Berlin
<b>13. September 2012</b>	167. NKR-Sitzung, Berlin
<b>13. September 2012</b>	Frau Prof. Verstejl – Gespräch mit Vertretern des BMU, Berlin
<b>19. September – 20. September 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – HLG-Sitzung, Lissabon
<b>26. September 2012</b>	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Vertretern des Parlamentskreises Mittelstand, Berlin
<b>27. September 2012</b>	168. NKR-Sitzung, Berlin

---

## 6. Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AWV	Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung
BDA	Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BK	Bundeskanzleramt
BKI	Bürokratiekosten-Index
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
HLG	High Level Group
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KZBV	Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NKRG	Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates
StBA	Statistisches Bundesamt
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

## 7. Übersichten über die zehn Regelungsvorhaben mit der größten jährlichen Be- beziehungsweise Entlastungswirkung für Wirtschaft und Verwaltung

Belastungen für die Wirtschaft				
NKR-Nr.	Titel	Resort	Netto-Belastung*	Gegenstand des Regelungsvorhabens
1961	Zweites Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes	BMF	250	Verpflichtung für energieintensive Unternehmen, die weiterhin Steuerbegünstigungen erhalten wollen, ein Energiemanagementsystem einzuführen und Maßnahmen zur Energieeinsparung zu treffen.
1803	Verordnung zur Einführung einer Finanzanlagenvermittlungsverordnung	BMWi	180	Ausgestaltung der Sachkundeprüfung, des Verfahrens der Registereintragung, der Pflicht zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung sowie die Ausgestaltung der Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten für gewerbliche Vermittler von Finanzanlagen.
2003	Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes	BMELV	161	Umsetzung einer Richtlinie zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere und Verbot der betäubungslosen Ferkelkastration.
1873	Zehntes Gesetz zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes	BMF	118	Umsetzung einer Richtlinie betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit.
2277	Gesetz zur Änderung des Flaggenrechtsgesetzes und der Schiffsregisterordnung	BMVBS	90	Umsetzung von Vereinbarungen aus dem „Maritimen Bündnis“, um den maritimen Standort Deutschland zu stärken, Beschäftigung und Ausbildung zu erhalten und zu fördern.
2123	Zweite Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen	BMU	73	Umsetzung einer Richtlinie. Dabei wird unter anderem eine Anpassung der entsprechenden sektoralen Emissionsgrenzwerte vorgenommen.
2026	Achtes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften	BMVBS	33	Umsetzung von Richtlinien. Dabei wird unter anderem eine für die Instandhaltung zuständige Stelle sowie für bestimmte Bereiche eine Zertifizierungspflicht dieser Stellen eingeführt.

\* Angaben in Mio. Euro.



Belastungen für die Wirtschaft				
NKR-Nr.	Titel	Resort	Netto-Belastung*	Gegenstand des Regelungsvorhabens
2062	Erste Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen, zur Änderung der Verordnung über Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte und zum Erlass einer Bekanntgabeverordnung	BMU	27	Umsetzung einer Richtlinie: Unter anderem Änderungen betreffend Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte.
2025	Gesetz zur Änderung versicherungsrechtlicher Vorschriften	BMJ	26	Änderungen zum Beispiel im Hinblick auf Vereinbarungen zum Selbstbehalt und Auskunftspflichten Gutachten und Stellungnahmen betreffend.
1915	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen	BMU	13	Umsetzung einer Richtlinie: Dadurch Änderungen im Immissionsschutzrecht, Wasserrecht und Kreislaufwirtschaftsgesetz.

\* Angaben in Mio. Euro.

Entlastungen für die Wirtschaft				
NKR-Nr.	Titel	Resort	Netto-Belastung*	Gegenstand des Regelungsvorhabens
2085	Jahressteuergesetz 2013	BMF	-2.500,1	Änderung von 18 Steuergesetzen. Wesentliche Entlastungsmaßnahme: Verkürzung der Aufbewahrungsfristen.
1680	Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens	BMI	-117,1	Zusammenführung der bestehenden Regelungen zum Meldewesen in einem Bundesmeldegesetz.
2168	Gesetz über das Inverkehrbringen und Bereitstellen von Messgeräten, deren Verwendung und Eichung sowie über Fertigpackungen	BMWi	-5,4	Vereinfachungen beim Inverkehrbringen nicht europäisch harmonisierter Messgeräte.
1856	Verordnung zur Neuregelung des Rechts der Zulassung von Seeanlagen seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres	BMVBS	-2,0	Änderung des Genehmigungsverfahrens für Seeanlagen, die gemäß der See-Anlagenverordnung dem Planfeststellungsverfahren unterliegen mit dem Ziel der Beschleunigung.

\* Angaben in Mio. Euro.

Entlastungen für die Wirtschaft				
NKR-Nr.	Titel	Resort	Netto-Belastung*	Gegenstand des Regelungsvorhabens
1877	Verordnung zur Änderung luftrechtlicher Vorschriften über die Prüfung, die Zulassung und den Betrieb von Luftfahrtgerät, über das Luftfahrtpersonal und die Kosten der Luftfahrtverwaltung	BMVBS	-1,2	Rechtsbereinigung hinsichtlich der nationalen Regelungen zur Lufttüchtigkeit, Wegfall des Erfordernisses zur Genehmigung als luftfahrttechnische Betriebe zur Durchführung der Nachprüfung, Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Lizenz für Prüfer von Luftfahrtgerät von 2 auf 5 Jahre.
2127	Verordnung über die Berufsausbildung zum Verrfahrensmechaniker/-in für Kunststoff- und Kautschuktechnik	BMWi	-1,0	Änderung der Prüfungsstruktur: Wegfall der Zwischenprüfung und Einführung einer gestreckten Abschlussprüfung.
2153	Verordnung über die Berufsausbildung zum Schornsteinfeger zur Schornsteinfegerin	BMWi	-1,0	Änderung der Prüfungsstruktur: Die Änderung sieht den Wegfall der „Arbeitsprobe“ im Rahmen der Zwischenprüfung vor. Zudem werden bei der Gesellenprüfung die Instrumente „Arbeitsprobe“ und „Prüfstück“ durch das Instrument „Arbeitsaufgabe und Dokumentation“ ersetzt.
876	Zweites Gesetz zur Änderung des Bevölkerungsstatistikgesetzes	BMI	-1,0	Grundlegende Überarbeitung des Bevölkerungsstatistikgesetzes: Berücksichtigung der Reform des Personenstandsrechts, bessere Erfassung der Daten zur deutschen Staatsangehörigkeit sowie die statistische Erfassung der eingetragenen Lebenspartnerschaften.
1920	Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Betrieb von Apotheken	BMG	-0,9	Anpassung der Apothekenbetriebsordnung an neue Herstellungstätigkeiten und an Erfahrungen aus der Praxis.
1931	Verordnung zur Änderung des Arbeitsgenehmigungsrechts	BMAS	-0,8	Wegfall der Arbeitsgenehmigungspflicht in bestimmten Bereichen, damit auch Wegfall der bestehenden Auskunftspflicht der Wirtschaft gegenüber der Bundesagentur für Arbeit über die Arbeitsbedingungen.

\* Angaben in Mio. Euro.

<b>Belastungen für die Verwaltung</b>				
<b>NKR-Nr.</b>	<b>Titel</b>	<b>Resort</b>	<b>Netto-Belastung*</b>	<b>Gegenstand des Regelungsvorhabens</b>
2234	Gesetz zur Weiterentwicklung der Krebsfrüherkennung und zur Qualitätssicherung durch klinische Krebsregister	BMG	130,0	Weiterentwicklung der Krebsfrüherkennung und Aufbau eines flächendeckenden klinischen Krebsregisters
2114	Gesetz zur Änderung des Mikrozensusgesetzes 2005	BMI	23,8	Fortgeltung des Mikrozensusgesetzes 2005, damit bis 2016 Erhebungen nach dem Mikrozensusgesetz möglich.
1950	Sechzehntes Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes	BMELV	22,0	Einführung von Vorgaben für Tierhalter, die erwerbsmäßig oder gewerblich Tiere zum Zweck der Lebensmittelgewinnung mästen, um den Einsatz von Antibiotika zu reduzieren.
2181	Formulierungshilfe für den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Betreuungsgeldes	BMFSFJ	16,1	Einführung und Administration des Betreuungsgelds.
2033	Gesetz zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung	BMG	15,4	Fortentwicklung der Leistungsangebote der Pflegeversicherung (zum Beispiel für demenzkranke Menschen), Anpassung der Finanzierungsgrundlagen.
1803	Verordnung zur Einführung einer Finanzanlagenvermittlungsverordnung	BMWi	14,5	Ausgestaltung der Sachkundeprüfung, des Verfahrens der Registereintragung, der Pflicht zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung sowie die Ausgestaltung der Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten für gewerbliche Vermittler von Finanzanlagen.
1915	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen	BMU	10,0	Siehe oben.
1873	Zehntes Gesetz zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes	BMF	9,5	Siehe oben.
2026	Achtes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften	BMVBS	6,2	Siehe oben.
1853	Gesetz über die Neuordnung des Energieverbrauchskennzeichnungsrechts	BMWi	6,2	Vollzugaufwand der Länder bei Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Energiekennzeichnung.

\* Angaben in Mio. Euro.

<b>Entlastungen für die Verwaltung</b>				
<b>NKR-Nr.</b>	<b>Titel</b>	<b>Resort</b>	<b>Netto-Belastung*</b>	<b>Gegenstand des Regelungsvorhabens</b>
1916	Zweites Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts	BMJ	-179,1	Überarbeitung des veralteten Kostenrechts insbesondere die (Gerichts-) Kosten sowie die Gebühren für Notare und Rechtsanwälte betreffend.
1943	Gesetz zur Änderung personenstandsrechtlicher Vorschriften	BMI	-10,1	Umsetzung der Ergebnisse einer Evaluierung des Personenstandsrechtsreformgesetzes.
2085	Jahressteuergesetz 2013	BMF	-8,5	Siehe oben.
2061	Achte Verordnung zur Änderung der Aufenthaltsverordnung	BMI	-0,7	Änderungen der Aufenthaltsverordnung: unter anderem Vereinfachung des Visumverfahrens von Absolventen deutscher Auslandsschulen, die ein Studium in Deutschland anstreben.
1931	Verordnung zur Änderung des Arbeitsgenehmigungsrechts-EU	BMAS	-0,7	Siehe oben.
2007	Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Gewährung von Beihilfe in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen	BMI	-0,5	Einführung einer Rechtsgrundlage für Pauschalabrechnungen bei stationärer Pflege. Änderungen auf Grund neuerer Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.
1548	Zweite Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung	BMI	-0,5	Anpassung der Integrationskursverordnung an verschiedene gesetzliche Änderungen etwa im Aufenthaltsgesetz.
1947	Vierte Verordnung zur Änderung der Elektro- und Elektronikgerätegesetz-Kostenverordnung	BMU	-0,3	Anpassung der Gebühren für die Registrierung von Elektro- und Elektronikgeräten an die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung.
1924	Achtes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen	BMWi	-0,1	Einführung einer elektronischen Internetplattform für Auskünfte gegenüber Kartellbehörden sowie Einführung einer Auskunftspflicht für Unternehmen zu bestimmten unternehmens- und marktbezogenen Daten.
1888	Gesetz zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes	BMI	-0,1	Reformierung/ Vereinheitlichung des Verwaltungsgebührenrechts des Bundes.

\* Angaben in Mio. Euro.







**HERAUSGEBER:**

Nationaler Normenkontrollrat

Willy-Brandt-Str. 1

D-10557-Berlin

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

E-Mail: [nkr@bk.bund.de](mailto:nkr@bk.bund.de)

**REDAKTION:**

Nationaler Normenkontrollrat

Berlin, Oktober 2012

**SATZ UND GESTALTUNG:**

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin

Gestaltung Titelseite: MetaDesign AG, 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.