



Nationaler
Normenkontrollrat

Kostentransparenz verbessert Entlastung forcieren

Jahresbericht 2013

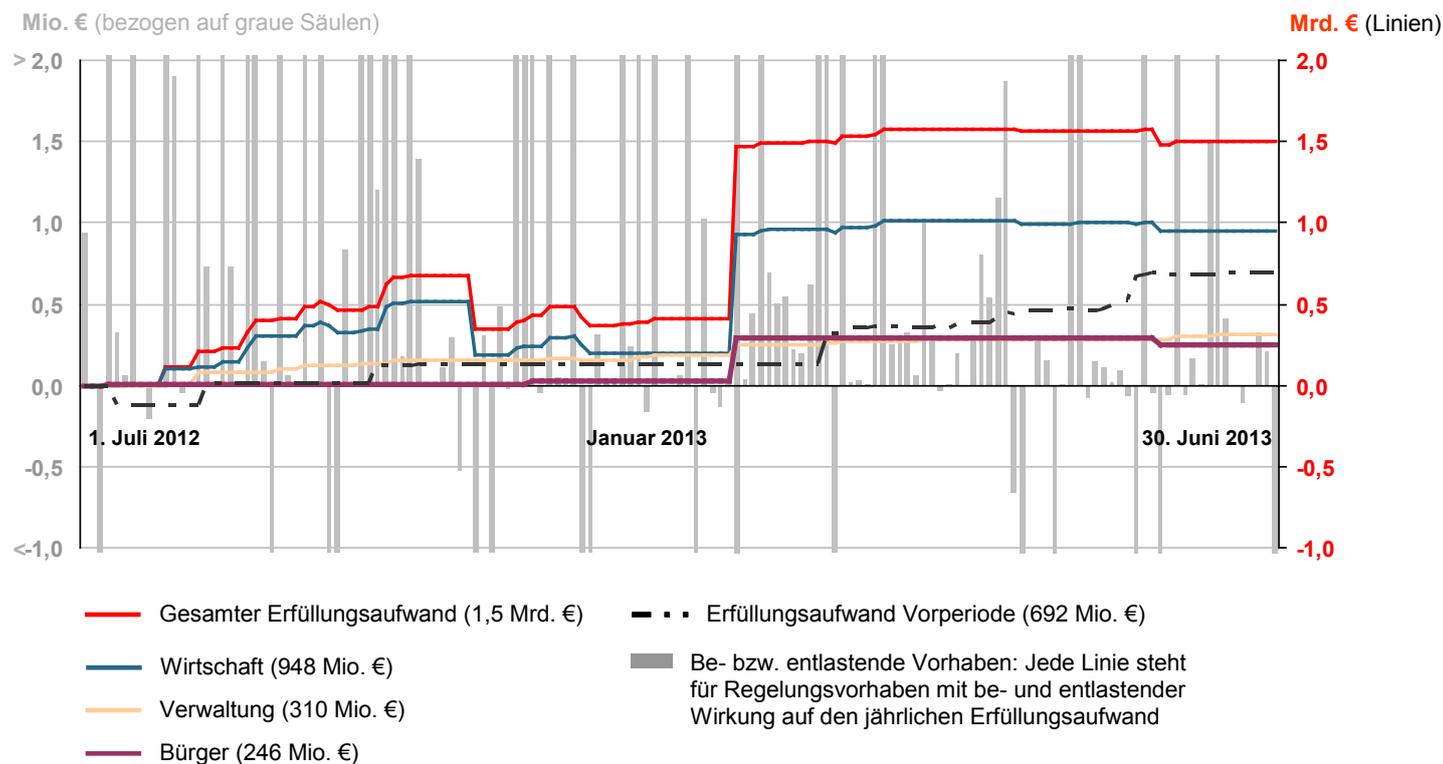
des Nationalen Normenkontrollrates

Juli 2013

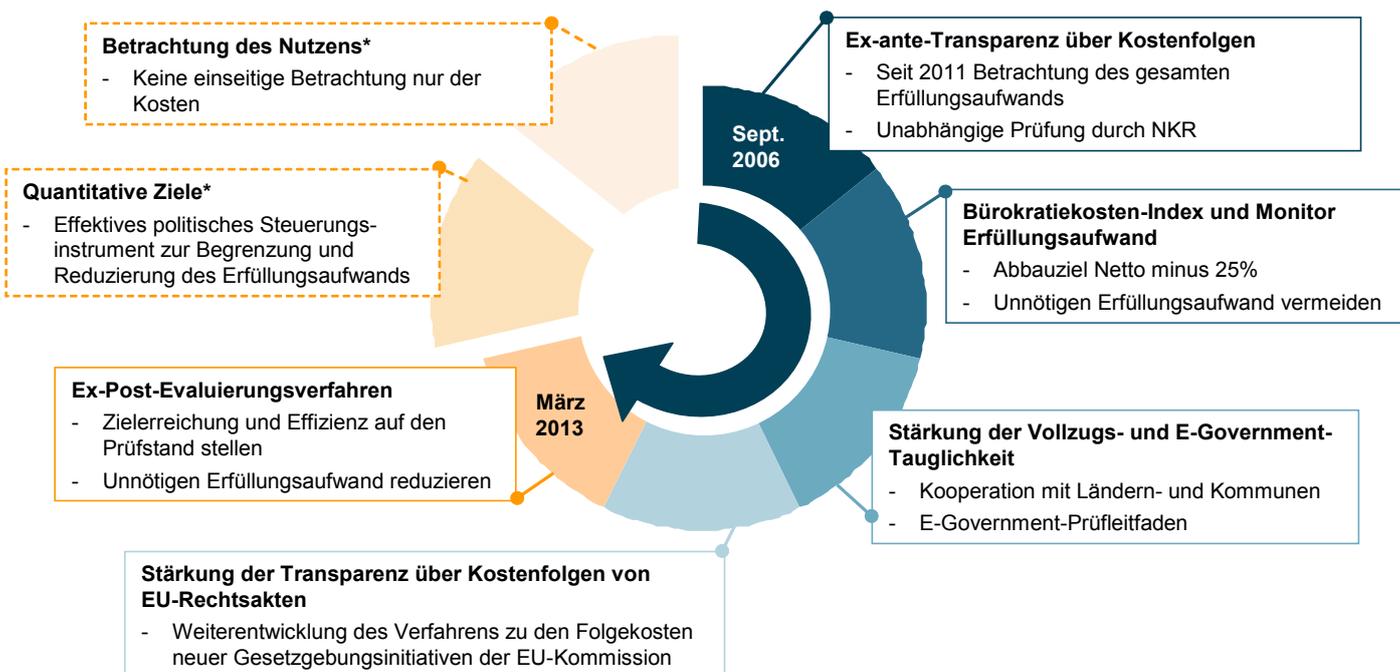
Jahresbericht 2013
des
Nationalen Normenkontrollrates
gemäß § 6 Absatz 2 des
Gesetzes zur Einsetzung eines
Nationalen Normenkontrollrates

Juli 2013

Jährlicher Erfüllungsaufwand



Ganzheitlicher Ansatz für effektiven Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung



* Themen befinden sich zur Zeit in der Diskussion

Kernbotschaften

1. Kostentransparenz verbessert

Die Transparenz zu den Folgekosten gesetzlicher Regelungen hat sich in den letzten zwölf Monaten weiter verbessert. Die politischen Entscheidungsträger in Bundesregierung und Parlament wissen heute – anders als vor 2011 –, welche Kosten- und Bürokratielasten sie mit ihren Entscheidungen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung auslösen. Die lapidare Feststellung „Kosten – keine“ ist heute Vergangenheit.

2. Politische Aufmerksamkeit erhöhen

Weniger ausgeprägt ist die Aufmerksamkeit, die diese Zahlen in den politischen Diskussionen finden, die gesetzgeberischen Entscheidungen vorangehen. Der Normenkontrollrat wünscht sich, dass die Abwägung von Kosten im Rahmen der Gesamtbewertung einzelner Regelungsvorhaben in den Beratungen der Fachausschüsse von Bundestag und Bundesrat einen festen Platz erhält. Das ist heute noch nicht der Fall. Jüngste Beispiele wie die Diskussion über die Gesetze zur Meldung von Tankstellenpreisen oder zur Neuordnung von Bundesunfallkassen zeigen, dass sich dies lohnt.

3. Jährlicher Erfüllungsaufwand erkennbar gestiegen

Wie relevant dies ist, zeigt die aktuelle Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands, also der Summe der Folgekosten aller Gesetze und Verordnungen. Dieser hat von Mitte 2012 bis Mitte 2013 per Saldo um 1,5 Mrd. Euro zugenommen. Neuregelungen im Zusammenhang mit Energiewende und Finanzmärkten waren dabei die größten Kostentreiber. Allein die neuen Energieeinsparvorschriften für Neubauten stehen für rd. 1 Mrd. Euro Zusatzkosten. Entlastungen brachten die Abschaffung der Praxisgebühr und Vereinfachungen bei der Fahrzeugabmeldung. Am stärksten betroffen von neuen Belastungen waren erneut die Unternehmen, gefolgt von Verwaltung und Bürgern.

4. Einmaliger Aufwand von Bedeutung

Eine durchaus gewichtige Rolle spielt auch der einmalige Erfüllungsaufwand, d.h. die in der Regel mit Neuregelungen verbundenen Umstellungskosten. Sie beliefen sich in den letzten zwölf Monaten auf immerhin gut 4 Mrd. Euro, mehr als das Zehnfache der Vorperiode. Hier fehlt noch ein einheitliches methodisches Vorgehen, in welcher Weise diese Kosten zu berücksichtigen und für die Entscheidungsträger transparent zu machen sind. Dies sollte bis Ende 2013 nachgeholt werden.

5. Systematische Ex-post-Evaluierung eingeführt

Kostentransparenz bei der Verabschiedung von Gesetzen ist wichtig. Ebenso wichtig ist es aus der Sicht des NKR, nach drei bis fünf Jahren zu prüfen, wie sich Gesetze und Verordnungen in der Praxis bewährt haben. Eine solche grundsätzliche systematische Ex-post-Evaluierung hat es bisher in Deutschland nicht gegeben. Insofern wird die Entscheidung der zuständigen Staatssekretäre der Bundesregierung vom Januar 2013, eine solche systematische Ex-post-Evaluierung für alle Gesetze mit Folgekosten ab 1 Mio. Euro zu beginnen, vom NKR nachdrücklich begrüßt. Sie kann ohne Übertreibung historisch genannt werden.

6. EU-Recht – Transparenz weiter verbessern

Mehr als die Hälfte des Erfüllungsaufwands in Deutschland geht auf EU-Recht zurück. Deswegen sind die internen Arbeitsregeln der Bundesregierung zur Identifizierung kostenintensiver EU-Initiativen verbessert worden. Es besteht aber weiterer Handlungsbedarf. Insbesondere EU-Verordnungen, die unmittelbar in Deutschland geltendes Recht darstellen, müssen systematischer erfasst und in ihren Kostenwirkungen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung transparent gemacht werden. Entsprechende Verfahrensregeln sollten bis Ende 2013 auf den Weg gebracht werden.

7. Potenziale für Kostenreduzierungen ausschöpfen

Es gibt ein beachtliches Potenzial für weitere Entlastungen. Allein durch die Verkürzung der vorgeschriebenen Aufbewahrungsfristen für Unterlagen nach Steuer- und Handelsrecht ließen sich bei den Unternehmen Milliarden einsparen. Gleiches gilt für die konsequente Umsetzung von E-Government, d.h. die umfassende Nutzung der elektronischen Kommunikation zwischen Bürgern bzw. Unternehmen und Behörden. Entsprechende Vorschläge der Bundesregierung sollten vom Bundesrat bzw. von den einzelnen Bundesländern konstruktiv aufgegriffen werden. Die Zeit drängt, wenn wir gegenüber anderen Staaten nicht zurückfallen wollen. Wir brauchen weiterführende politische Entscheidungen – jetzt.

8. Mitarbeit von Ländern und Kommunen unverzichtbar

Länder und Kommunen können als maßgebliche „Gesetzesvollzieher“ ihre „Vollzugskosten“ am besten selbst einschätzen. Deswegen ist ihre aktive Mitarbeit bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands neuer Gesetzgebungsiniciativen unverzichtbar, zumal es in ihrem Interesse liegt, dass ihnen entstehende Vollzugskosten Berücksichtigung finden. Nach einem Gespräch des NKR mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien ist jetzt eine Arbeitsgruppe der Länder unter Vorsitz des Freistaats Sachsen beauftragt, entsprechende Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Das ist ein erster ermutigender Schritt in die richtige Richtung.

9. Neue Projekte – Ministerien und Verbände gefordert

Als außerordentlich hilfreich haben sich die vom NKR initiierten „Einfacher zu...“-Projekte erwiesen. Zusammen mit Beteiligten und Betroffenen werden besonders bürokratie- und kostenträchtige Regelungsbereiche mit dem Ziel konkreter Verbesserungsvorschläge untersucht. Elterngeld, Wohngeld, BAföG und Aufenthaltsgenehmigungen für ausländische Fachkräfte waren erfolgreiche Beispiele. Die entsprechenden Verbesserungsvorschläge müssen konsequent umgesetzt werden. Arzt- und Zahnarztpraxen, Unternehmensgründungen, Pflege, Kfz-Online sind aktuelle, laufende Vorhaben. Der Normenkontrollrat wünscht sich auch von Ministerien und Verbänden weitere Projektvorschläge mit Chancen für spürbare Bürokratie- und Kostenreduzierungen – und mit der Bereitschaft zu aktiver Mitarbeit. Das Engagement von Verbänden und Ministerien hierbei kann – wie bereits im letzten Jahresbericht angemerkt – durchaus noch gesteigert werden.

10. Neue Ziele setzen

Mit Blick auf die neue Legislaturperiode empfiehlt der NKR, neue quantitative Ziele für den Abbau von Kostenbelastungen festzulegen. Da erfahrungsgemäß neue Gesetze auch in Zukunft zusätzliche Kosten mit sich bringen werden, ist es um so wichtiger, sich gleichzeitig Ziele für spürbare Kostensenkungen zu setzen. Die Erfahrung mit dem 25%-Abbauziel für Bürokrazielasten von 2007 zeigt, dass nur solche quantitativen Ziele den notwendigen Druck in die gesamte „Gesetzgebungsmaschinerie“ bringen, die für Bürger, Unternehmen und Verwaltung verursachten Kosten auf ein Minimum zu beschränken.

NKR-Jahresbericht in Zahlen

	Berichtszeitraum 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013*	Vorperiode (Juli 2011 bis Juni 2012)	Verweis
Anzahl geprüfter Regelungsvorhaben	348 (100%)	289 (100%)	Kapitel I.2, Seite 22
davon Gesetze	123 (35%)	89 (31%)	
Verordnungen	218 (63%)	188 (65%)	
Verwaltungsvorschriften	7 (2%)	12 (4%)	
Be- und entlastende Regelungsvorhaben			Kapitel I.2, Seite 22
Belastende Regelungsvorhaben	150 (43%)	107 (37%)	
Entlastende Regelungsvorhaben	41 (12%)	39 (14%)	
Keine oder marginale Auswirkungen	157 (45%)	143 (49%)	
Auswirkungen auf Bürokratiekosten der Wirtschaft	62 (16%)	49 (17%)	
Entwicklung des Erfüllungsaufwands im Berichtszeitraum			Kapitel I.1, Seite 17
Jährlich fortlaufend	+ 1.504 Mio. €	+ 692 Mio. €	
einmalig	+ 4.365 Mio. €	+ 333 Mio. €	
Erfüllungsaufwand der Wirtschaft			Kapitel I.4.1, Seite 25
Jährlich fortlaufend	+ 948 Mio. €	+ 477 Mio. €	
einmalig	+ 4.260 Mio. €	+ 280 Mio. €	
Erfüllungsaufwand der Bürger			Kapitel I.4.3, Seite 29
Jährlich fortlaufender Sachaufwand	+ 246 Mio. €	+ 109 Mio. €	
Jährlich fortlaufender Zeitaufwand	- 0,5 Mio. h	+ 0,3 Mio. h	
Erfüllungsaufwand der Verwaltung			Kapitel I.4.4, Seite 31
Jährlich fortlaufend (davon Länderaufwand)	+ 310 Mio. € 65 Mio. €	+ 106 Mio. € (51 Mio. €)	
einmalig	+ 105 Mio. €	+ 53 Mio. €	
Sonstige Kosten (jährlich fortlaufend)			
Wirtschaft	+ 709 Mio. €	1 Mio. €	Kapitel I.4.1, Seite 26
Bürger	-1.136 Mio. €	13 Mio. €	Kapitel I.4.3, Seite 30
Umsetzung von EU-Richtlinien			Kapitel II.5, Seite 48
Anzahl Regelungsvorhaben, die der Umsetzung von EU-Richtlinien dienen	56 (16%)	28 (10%)	
Anteil des jährlichen Erfüllungsaufwands, der auf EU-rechtliche Vorgaben zurückzuführen ist	730 Mio. € (49%)	280 Mio. € (41%)	
Zu beachten ist, dass sich der Berichtszeitraum von dem im Jahresbericht der Bundesregierung 2012 unterscheidet. Die Bundesregierung hat in ihrer Bilanz alle Regelungsvorhaben berücksichtigt, die vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2012 beschlossen wurden. Insbesondere vor diesem Hintergrund kommt es zu Abweichungen bei der Darstellung der Entwicklung des Erfüllungsaufwands.			



Der NKR* vor einer regulären Ratsitzung im Bundeskanzleramt in Berlin. FOTO: Bundesregierung, Steffen Kugler

Vorwort

Spürbare Entlastungen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung hatte der Normenkontrollrat in seinem letzten Jahresbericht im Herbst 2012 von der Bundesregierung gefordert. Neun Monate später fällt die Bilanz gemischt aus.

Einerseits konnte der Erfüllungsaufwand durch die Abschaffung der Praxisgebühr und Vereinfachungen bei der Fahrzeugabmeldung spürbar reduziert werden. Andererseits erwiesen sich Neuregelungen im Zusammenhang mit Energiewende und Finanzmärkten als erhebliche Kostentreiber. Per Saldo haben die Kosten der Gesetzgebung in einer Größenordnung erkennbar weiter zugenommen. Dies hängt auch damit zusammen, dass wichtige Entlastungspotentiale, etwa bei der Verkürzung der Aufbewahrungsfristen für Unterlagen nach Steuer- und Handelsrecht, im Parlament nicht genügend Unterstützung fanden.

Aus Sicht des Rates zeigt dieser Kostenanstieg, dass die Kostenfolgen gesetzlicher Regelungen und ihre Bedeutung für Bürger und Unternehmen, für Wettbewerbsfähigkeit und politische Akzeptanz in der politischen Diskussion vielfach noch nicht ausreichend wahrgenommen werden. Oft fehlt die Erkenntnis, dass es sich hier nicht um administrative Spielübungen nachgeordneter Experten handelt. Es geht vielmehr um echte Chancen für spürbare Kostenentlastungen und damit um bessere Wettbewerbschancen unserer Unternehmen und um die Bürgernähe konkret erfahrener Politik, die entweder genutzt oder vertan werden.

Gleichzeitig erkennt der Rat an, dass die Bundesregierung erhebliche Anstrengungen unternommen hat, um Kostentransparenz und Kostenbewusstsein zu verbessern. Mit dem Beschluss der Bundesregierung, ab März 2013 bundesgesetzliche Regelungen mit Kostenbelastungen ab 1 Mio. Euro drei bis fünf Jahre nach Inkrafttreten zu evaluieren, d.h. auf den Prüfstand zu stellen, wurde Neuland beschritten. Eine solche systematische Überprüfung gesetzlicher Re-

* Ratsmitglied Dr. Thea Dücker ist auf dem Foto nicht abgebildet.

gelingen hat es in Deutschland bisher nicht gegeben. Dies ist ein mutiger Schritt, um die Qualität von Gesetzgebung hierzulande nachhaltig zu verbessern.

Von Bedeutung ist auch der im Dezember 2012 gefasste Beschluss der Bundesregierung, das bestehende Verfahren zur Schätzung der Kostenfolgen neuer Gesetzgebungsinitiativen der EU-Kommission weiterzuentwickeln. Mehr als die Hälfte des Erfüllungsaufwands in Deutschland geht auf rechtliche Vorgaben aus Brüssel zurück. Wir brauchen deswegen – früher als bisher – Klarheit über die Kostenfolgen, die Gesetzesinitiativen aus Brüssel für Bürger und Unternehmen in Deutschland mit sich bringen. Hieran muss weiter gearbeitet werden, mit dem Ziel, dass diese Gesichtspunkte effizient in die Beratungen des EU-Ministerrates eingebracht werden.

Es kommt jetzt darauf an, die von der Bundesregierung beschlossenen Leitlinien und Verfahren mit Leben zu erfüllen. Im Blick auf die neue Legislaturperiode müssen neue, anspruchsvolle Zielsetzungen hinzukommen. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass nur mit Hilfe solcher wirksamer Hebel Begrenzung und Abbau von Kosten- und Bürokratiebelastungen eine reale Chance haben.

Alles in allem: Bei Bürokratieabbau und Kostentransparenz sind wir in Deutschland ein gutes Stück vorangekommen, auch im internationalen Vergleich. Jetzt geht es darum, das Bewußtsein für Kosten und ihre Wirkungen zu stärken. Wir brauchen die Entschlossenheit der Politik auf allen Ebenen, Ernst zu machen mit der Begrenzung und Verringerung der Kostenbelastung, für Bürger, Unternehmen und Verwaltung gleichermaßen.

Berlin, 2. Juli 2013



Dr. Johannes Ludewig
(Vorsitzender)



Wolf-Michael Catenhusen
(Stellvertretender Vorsitzender)



Dr. Thea Dückert



Rainer Funke



Gudrun Grieser



Johann Hahnen



Prof. Dr. Sabine Kuhlmann



Hanns-Eberhard Schleyer



Dorothea Störr-Ritter



Prof. Dr. Andrea Versteyl

Inhalt

I	Entwicklung des Erfüllungsaufwands	17
1.	Gesamtbetrachtung	17
1.1	Jährlicher Erfüllungsaufwand	17
1.2	Einmaliger Erfüllungsaufwand	20
2.	Prüftätigkeit des NKR	22
3.	Entwicklung des Erfüllungsaufwands – Ressortbetrachtung	24
4.	Entwicklung des Erfüllungsaufwands und Sonstiger Kosten nach Normadressaten	25
4.1	Wirtschaft	25
4.2	Bürokratiekosten der Wirtschaft	27
4.3	Bürgerinnen und Bürger	29
4.4	Verwaltung	31
5.	Überblick über relevante Regelungsvorhaben und -bereiche	33
5.1	Energiewende	33
5.2	Finanzmarkt	34
5.3	Praxisgebühr	35
5.4	Fahrzeugzulassungsverordnung	36
II	Transparenz über Kostenfolgen erhöht	37
1.	Entscheidungsgrundlage verbessert – Unnötige Kosten vermieden	37
2.	Prüfung von Regelungsentwürfen aus der Mitte des Deutschen Bundestages	40
3.	Know-How von Ländern und Kommunen	41
4.	E-Government-konforme Verwaltungsprozesse	44
5.	Transparenz über Kostenfolgen von EU-Vorhaben	48
6.	Internationale Standards zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands	52
III	Chancen zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands nutzen	55
1.	Verkürzung der Aufbewahrungsfristen	55
2.	E-Government-Gesetz	56
3.	NKR-Projekt „Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arzt- und Zahnarztpraxen“	57
4.	Einfacher gründen und Vereinfachung der elektronischen Archivierung	58
5.	Beschäftigung von Arbeitnehmern – Optimierung der Meldeverfahren in der sozialen Sicherung	60
6.	Pflegeprojekt	60
7.	Kfz-Online	61

IV	Rückblick und Ziele für die Weiterentwicklung des Programms	63
	1. Rückblick	63
	2. Systematisches Evaluierungsverfahren	65
	3. Ziele für die Weiterentwicklung des Programms	67
	3.1 Quantitative Ziele	67
	3.2 Darstellung des Nutzens von Regelungsvorhaben	68
V	Anlagen	69
	1. Übersicht über die Ressortverteilung im Nationalen Normenkontrollrat	69
	2. Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrats	70
	3. Liste der Veranstaltungen und Termine	72
	4. Abkürzungsverzeichnis	75
	5. Stellungnahme des NKR zum Jahresbericht der Bundesregierung 2012	76

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands von Wirtschaft und Verwaltung im Zeitraum 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013 (Vorperiode: 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2012)	18
Abb. 2:	Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Be- und Entlastungen beim Erfüllungsaufwand	18
Abb. 3:	Entwicklung des einmaligen Erfüllungsaufwands von Wirtschaft und Verwaltung vom 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013 (Vorperiode: 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2012)	20
Abb. 4:	Anzahl geprüfter Regelungsvorhaben	22
Abb. 5:	Anteil be- und entlastender Regelungsvorhaben	22
Abb. 6:	Prüfkompetenzen des NKR	23
Abb. 7:	Anzahl geprüfter Regelungsvorhaben pro Ressort	24
Abb. 8:	Entwicklung des Erfüllungsaufwands pro Ressort	24
Abb. 9:	Überblick über den Erfüllungsaufwand und die Sonstigen Kosten nach Normadressaten	25
Abb. 10:	Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Be- und Entlastungen für die Wirtschaft	26
Abb. 11:	Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Be- und Entlastungen bei den Bürokratiekosten	27
Abb. 12:	Erreichung des 25-Prozent-Abbauziels bei den Bürokratiekosten der Wirtschaft	28
Abb. 13:	Regelungsvorhaben mit den größten Be- und Entlastungen der Bürger in Bezug auf den jährlichen Sachaufwand	29
Abb. 14:	Regelungsvorhaben mit den größten Be- und Entlastungen der Bürger in Bezug auf den jährlichen Zeitaufwand	30
Abb. 15:	Regelungsvorhaben mit den größten Be- und Entlastungen der Bürger in Bezug auf die Sonstigen Kosten	30
Abb. 16:	Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Be- und Entlastungen der Verwaltung	32
Abb. 17:	Regelungsvorhaben mit dem größten einmaligen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung	32
Abb. 18:	Jährlicher Erfüllungsaufwand durch Regelungsvorhaben im Kontext der Energiewende	33
Abb. 19:	Verbesserung der Entscheidungsgrundlage am Beispiel des Markttransparenzstellen-Gesetzes	37
Abb. 20:	Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands der Verwaltung von Bund und Ländern	41
Abb. 21:	Regelungsvorhaben mit den größten Be- und Entlastungen für Länder und Kommunen	41
Abb. 22:	Prüfschema E-Government-Prüfleitfaden	46
Abb. 23:	Maßnahmenpaket „Schlanker, medienbrucherfreier Verwaltungsvollzug“	47
Abb. 24:	Anteil jährlicher Erfüllungsaufwand, der auf EU-rechtliche Vorgaben zurückzuführen ist	48
Abb. 25:	Potenziale zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands	55
Abb. 26:	Verfahrensuntersuchung „Einfacher gründen“	59
Abb. 27:	Ganzheitlicher Ansatz für effektiven Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung	64
Abb. 28:	Ziele und Konzept des systematischen Evaluierungsverfahrens	65
Abb. 29:	Anzahl Regelungsvorhaben im Sinne des Evaluierungskonzept insgesamt	66

I Entwicklung des Erfüllungsaufwands

1. Gesamtbetrachtung

Der Nationale Normenkontrollrat hat im Berichtszeitraum insgesamt 348 Regelungsvorhaben geprüft. Das sind alle Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung, für die der NKR vom 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013 eine Stellungnahme abgegeben hat.

Zu beachten ist, dass sich dieser Berichtszeitraum von dem im Jahresbericht der Bundesregierung 2012¹ unterscheidet. Die Bundesregierung hat in ihrer Bilanz alle Regelungsvorhaben berücksichtigt, die vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2012 beschlossen wurden. Insbesondere vor diesem Hintergrund kommt es zu Abweichungen bei der Darstellung der Entwicklung des Erfüllungsaufwands.²

Nachfolgend wird ein Überblick über die mit den Regelungsvorhaben einhergehenden Kostenfolgen für die einzelnen Kostenarten, Normadressaten, Ressorts sowie über wesentliche Regelungsvorhaben gegeben.

1.1 Jährlicher Erfüllungsaufwand

Der jährliche Erfüllungsaufwand ist im Berichtszeitraum im Saldo um insgesamt 1,5 Mrd. Euro gestiegen. Davon entfallen 948 Mio. Euro (63 Prozent) auf die Wirtschaft, 310 Mio. Euro (21 Prozent) auf die Verwaltung sowie auf Bürgerinnen und Bürger rund 246 Mio. Euro Sachaufwand (16 Prozent). Der Zeitaufwand³ für Bürgerinnen und Bürger ist um 0,5 Mio. Stunden gesunken.

Im Vergleich hierzu verzeichnete der NKR in der Vorperiode – 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2012 – einen (geringeren) Anstieg von 692 Mio. Euro, wobei 70 Prozent der Belastung auf die Wirtschaft entfiel. Seit 1. Juli 2011 ist der jährliche Erfüllungsaufwand damit im Saldo um insgesamt rund 2,2 Mrd. Euro gestiegen.

1 Download des Jahresberichts unter : http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Buerokratieabbau/2013-05-15-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile.

2 Vgl. hierzu Anlage V.5, Stellungnahme des NKR zum Jahresbericht der Bundesregierung, Seite 76.

3 Der Zeitaufwand für Bürgerinnen und Bürger wird nach der Methodik der Bundesregierung zur Abschätzung und Darstellung des Erfüllungsaufwands nicht monetarisiert und wird in Abbildung 1 entsprechend auch nicht grafisch dargestellt.

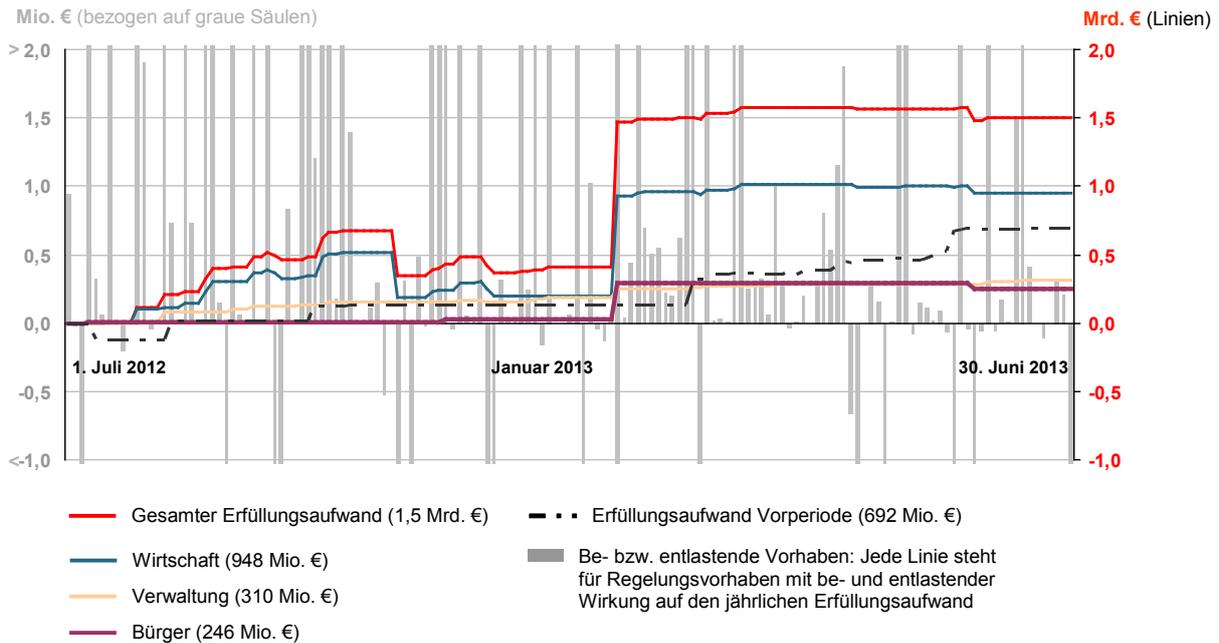


Abb. 1: Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands von Wirtschaft und Verwaltung im Zeitraum 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013 (Vorperiode: 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2012)

Der Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwands im Berichtszeitraum resultiert aus 111 Regelungsvorhaben mit einer belastenden Wirkung von insgesamt 2,16 Mrd. Euro und 34 Regelungsvorhaben mit einer entlastenden Wirkung von 0,66 Mrd. Euro (in Abbildung 1 steht jede graue Säule jeweils für ein Regelungsvorhaben mit be- bzw. entlastender Wirkung). In der nachfolgenden Abbildung wird ein Überblick über die Regelungsvorhaben mit den größten Be- und Entlastungen im Berichtszeitraum gegeben.

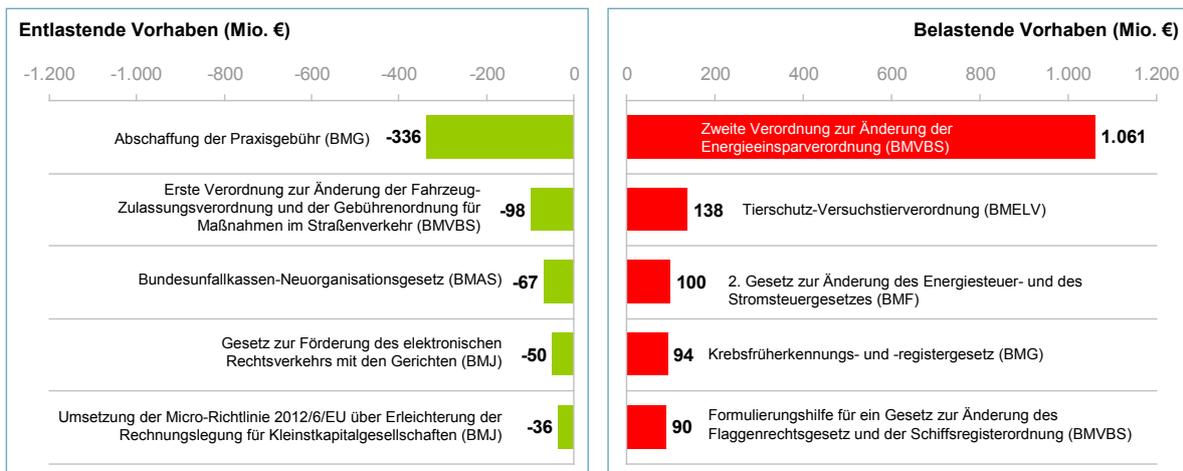


Abb. 2: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Be- und Entlastungen beim Erfüllungsaufwand

Zu den größten Entlastungsmaßnahmen gehören die Abschaffung der sog. Praxisgebühr (vgl. Kapitel I.5.3, Seite 35) sowie die Erste Verordnung zur Änderung der Fahrzeugzulassungsverordnung (vgl. Kapitel I.5.4, Seite 36).

Der Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwands ist maßgeblich auf die **Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung** zurückzuführen (siehe hierzu auch Kapitel I.5.1, Seite 33). Ohne dieses Regelungsvorhaben wäre im Saldo ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 500 Mio. Euro zu verzeichnen, also in der Größenordnung der Vorperiode.

Mit einer geschätzten jährlichen Belastung von 134 Mio. Euro bildet die **Tierschutz-Versuchstierverordnung** die zweitgrößte jährliche Belastung im Berichtszeitraum. Die Bundesregierung erwartet bei diesem Regelungsvorhaben zwar noch eine Vielzahl von Änderungen im Bundesrat. Aus Sicht des NKR ist allerdings nicht zu erwarten, dass sich die Auswirkungen insgesamt gegenüber dem bisherigen Regierungsentwurf wesentlich ändern werden, da die in der Verordnung enthaltenen Vorgaben zur Umsetzung einer EU-Richtlinie erforderlich sind (siehe hierzu auch Kapitel II.5, Seite 48).

Nicht berücksichtigt ist eine Entlastung um rund 2,5 Mrd. Euro durch das **Jahressteuergesetz 2013** (BMF), da ein Kernbestandteil des Gesetzentwurfs, die Reduzierung der Aufbewahrungsfristen nach Steuer- und Handelsrecht, im Bundesrat gescheitert ist. Auch das **E-Government-Gesetz** hat in die Bilanz des NKR keinen Eingang gefunden, da die erwartete jährliche Entlastungswirkung für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung in einer Größenordnung von 1,2 Mrd. Euro erst in einem Zeitraum von 30 Jahren eintreten wird (siehe hierzu die Ausführungen in Kapitel III.2). Ebenfalls in der Bilanz des NKR nicht berücksichtigt wurde das Entlastungsvolumen der **Zweiten Trinkwasseränderungsverordnung**.⁴

Die NKR-Bilanz berücksichtigt sowohl nationales Recht als auch die Umsetzung von EU-Richtlinien.

⁴ Begründung: Mit der Zweiten Trinkwasseränderungsverordnung wurde eine erst kurz zuvor durch die Erste Trinkwasseränderungsverordnung eingeführte Untersuchungspflicht deutlich abgemildert, was auf den ersten Blick zu einer Reduzierung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft gegenüber dem kurz zuvor eingeführten Rechtszustand um 330 Mio. Euro auf 170 Mio. Euro führt. Auf Seiten der Verwaltung kommt es zu einer Reduzierung um 36 Mio. Euro pro Jahr. Die ursprüngliche Untersuchungspflicht, die nunmehr abgeschwächt wurde, wurde aber erst im Jahr 2011, also kurz vor der erneuten Revision, beschlossen. Da der entsprechende Erfüllungsaufwand erst ab Januar 2013 angefallen wäre, konnte die in Folge der im Jahr 2012 beschlossene Zweiten Trinkwasseränderungsverordnung bilanzierte Entlastung für die Betroffenen gar nicht spürbar werden. In der Praxis kommt es vielmehr im Saldo beider Trinkwasserverordnungen zu einer zusätzlichen Belastung in einer Größenordnung von 170 Mio. Euro.

1.2 Einmaliger Erfüllungsaufwand

Der einmalige Erfüllungsaufwand – das ist in der Regel Umstellungsaufwand – summiert sich im Berichtszeitraum auf insgesamt 4,36 Mrd. Euro (Vorperiode 333 Mio. Euro). Insgesamt fällt bei 79 der 348 geprüften Regelungsvorhaben (rund 22 Prozent) einmaliger Erfüllungsaufwand an. Mit Blick auf die Gesamtbilanz zur Entwicklung des Erfüllungsaufwands hat der Umstellungsaufwand damit eine nicht unerhebliche Bedeutung. So entspräche dieser bei einer zehnjährigen Abschreibungsdauer zusätzlichen jährlichen Kosten von 436 Mio. Euro. Eine einheitliche Methodik zur Abschreibung bzw. Diskontierung ist im Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands bisher jedoch nicht vorgesehen. Der NKR hält es für dringend erforderlich, hier ein einheitliches Vorgehen zu entwickeln.⁵

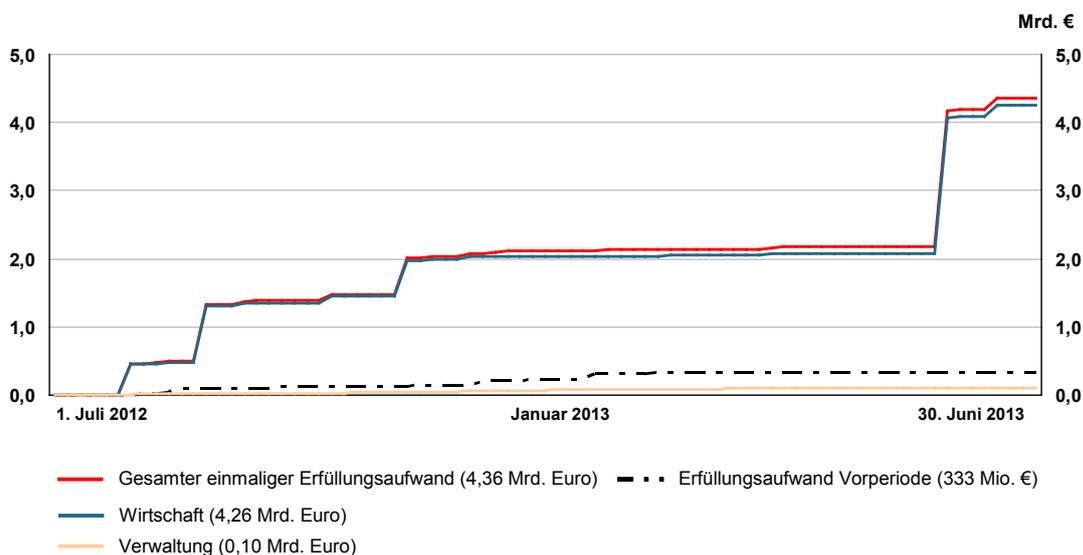


Abb. 3: Entwicklung des einmaligen Erfüllungsaufwands von Wirtschaft und Verwaltung vom 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013 (Vorperiode: 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2012)

Mit Gesamtkosten von rund 4,26 Mrd. Euro bzw. 98 Prozent entfällt der einmalige Erfüllungsaufwand im Wesentlichen auf die Wirtschaft und ist ganz überwiegend auf die folgenden 5 Regelungsvorhaben (92 Prozent) zurückzuführen:

⁵ Vgl. Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats zum Bericht der Bundesregierung nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats „Bessere Rechtsetzung 2012: Belastungen vermeiden, Bürokratischen Aufwand verringern, wirtschaftliche Dynamik sichern“ vom 15. Mai 2013, Seite 5 ff. Download unter www.normenkontrollrat.bund.de.

Einmaliger Erfüllungsaufwand - Wesentliche Vorhaben			
Regelungsvorhaben	Ressort	Regelungsinhalt mit Blick auf den einmaligen Erfüllungsaufwand	Einmaliger Aufwand
Standortauswahlgesetz	BMU	Mit dem Gesetz wird ein Standortauswahlverfahren neu eingerichtet. Ziel ist die Ermittlung des im Hinblick auf die Sicherheit bestmöglichen Standortes für die Einrichtung eines Endlagers für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle in Deutschland. Die Kosten für die umfassende Erkundung und Untersuchung sind nach Auffassung des Ressorts von den abfallablieferungspflichtigen Unternehmen entsprechend dem Verursacherprinzip zu refinanzieren.	2.000 Mio. €
Zweite Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen	BMU	Das Regelungsvorhaben dient der Umsetzung neuer europäischer Emissionsstandards und der Festlegung von Emissionsgrenzwerten. Hierzu wurden verschiedene nationale Verordnungen (z.B. Verordnung zur Emissionsbegrenzung von leichtflüchtigen halogenierten organischen Verbindungen) geändert. Die Festlegung neuer Emissionsgrenzwerte führt zu einem erheblichen Aufwand in der Wirtschaft.	846 Mio. €
Elektro- und Elektronikgeräte-Stoffverordnung	BMU	Die Verordnung dient der Umsetzung der Richtlinie 2011/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 08. Juni 2011 zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten (sog. RoHS- Richtlinie). Aufgrund des deutlich erweiterten Umfangs des Regelungsgehaltes und der damit einhergehenden Ausweitung des Schutzniveaus entsteht für die betroffenen Unternehmen Umstellungsaufwand.	526 Mio. €
Zweites Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes	BMF	Das Zweite Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes sieht vor, dass Unternehmen des produzierenden Gewerbes zukünftig nur noch dann Steuerbegünstigungen bei der Energiesteuer und bei der Stromsteuer erhalten, wenn sie selbst einen Beitrag zu Energieeinsparungen leisten. Hierzu müssen sie ein Energiemanagementsystem einführen. Hierdurch entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 450 Mio. Euro.	450 Mio. €
Dritte-Fluglärmaußenwohnbereichsentschädigungsverordnung	BMU	Die Verordnung regelt die Entschädigung für fluglärmbedingte Beeinträchtigungen der Nutzbarkeit des sogenannten Außenwohnbereichs (z.B. Garten, Balkon). Die Kostenfolgen waren bereits im Zusammenhang mit der der Verordnung zugrunde liegenden Novelle des Fluglärmsgesetzes umfassend abgeschätzt worden. Das BMU hat im Rahmen der aktuellen Begründung zur Verordnung ergänzend aufgeschlüsselt, dass von den geschätzten Gesamtkosten des Gesetzes, die sich auf 674 Mio. bis 738 Mio. Euro für die Wirtschaft belaufen, rund 120 bis 176 Mio. Euro auf die durch die Verordnung geregelte Außenwohnbereichsentschädigung entfallen.	176 Mio. €

2. Prüftätigkeit des NKR

Seit Gründung des NKR im September 2006 kamen insgesamt 2.251 Regelungsvorhaben auf den Prüfstand.

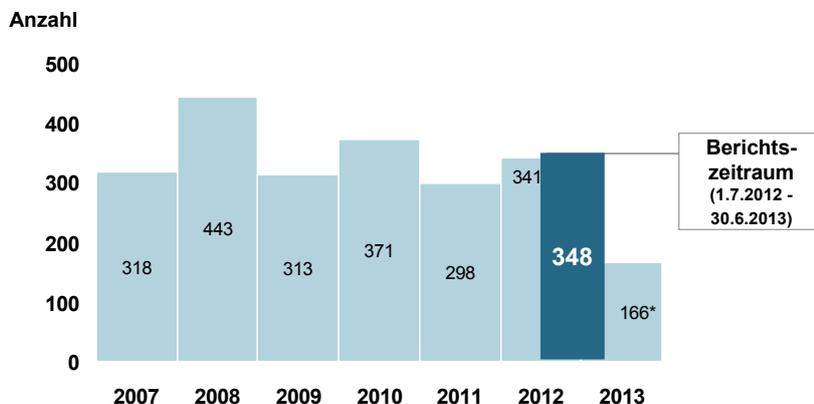


Abb. 4: Anzahl geprüfter Regelungsvorhaben

*Anzahl der Regelungsvorhaben die bisher im Jahr 2013 vom NKR abschließend geprüft wurden (Stand 30. Juni 2013)

Im Berichtszeitraum vom 1. Juli 2012 bis zum 30. Juni 2013 prüfte der NKR 348 Regelungsvorhaben abschließend. Darunter waren 123 Gesetze (35 Prozent), 218 Verordnungen (63 Prozent) und sieben Verwaltungsvorschriften (2 Prozent). 56 Regelungsvorhaben dienen der Umsetzung von EU-Richtlinien. (vgl. hierzu auch Kapitel II.5, Seite 48).

Gesamtanzahl geprüfter Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum: **348**

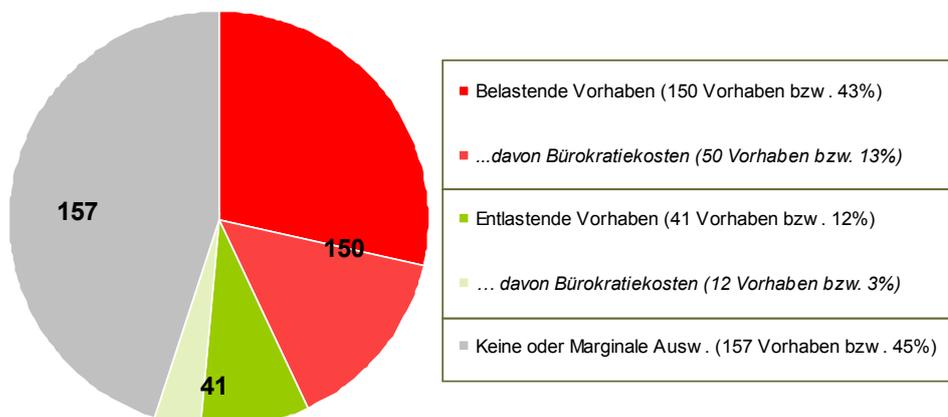


Abb. 5: Anteil be- und entlastender Regelungsvorhaben

In 2011 trat das geänderte Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (NKR) in Kraft.⁶ Seither prüft der Rat statt der „reinen Bürokratiekosten“ – wie Nachweis- und Statistikpflichten – den gesamten „Erfüllungsaufwand“ bundesrechtlicher Regelungen. Im Erfüllungsaufwand enthalten sind der Zeitaufwand und die Kosten, die aus dem Befolgen bundesrechtlicher Regelungen für die Normadressaten entstehen.

6 <http://www.gesetze-im-internet.de/nkr/index.html>.

Der Anteil von Regelungsvorhaben mit relevanten Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand insgesamt liegt bei 55 Prozent (43 Prozent belastende Vorhaben und 12 Prozent entlastende Vorhaben). Wenn man dagegen nur die Vorhaben mit nennenswerten Bürokratiekostenent- und -belastungen betrachtet (schraffierte Flächen in Abbildung 5), beläuft sich der Anteil auf lediglich 16 Prozent. Gegenüber dem alten Mandat – wonach „reine Bürokratiekosten“ geprüft wurden – hat sich damit die Anzahl der Regelungsvorhaben mit relevanten Auswirkungen im Sinne des NKR-Mandats in etwa verdreifacht. Abbildung 5 zeigt weiterhin, dass die Zahl der Regelungsvorhaben mit belastender Wirkung um ein Vielfaches höher ist als die Anzahl entlastender Regelungsvorhaben.

Zudem obliegt dem NKR **seit der NKR-G-Novelle die Prüfung der Sonstigen Kosten**. Das sind insbesondere direkte finanzielle Zahlungen wie zum Beispiel Gebühren sowie Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau. Diese Kosten werden laut Methodik der Bundesregierung zur Abschätzung und Darstellung des Erfüllungsaufwands nicht beim Erfüllungsaufwand berücksichtigt.



Abb. 6: Prüfkompetenzen des NKR

Über die Darstellung des Erfüllungsaufwands und der Sonstigen Kosten hinaus kann der NKR seit der Novellierung des NKR-G die Regelungsentwürfe der Bundesregierung auch auf die methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung der folgenden in § 4 Abs. 2 NKR-G genannten Aspekte hin überprüfen: 1) Ziel und Notwendigkeit der Regelung 2) andere Lösungsmöglichkeiten (Alternativen) 3) Zeitpunkt des Inkrafttretens, Befristung und Evaluierung 4) Rechts- und Verwaltungsvereinfachung 5) 1:1-Umsetzung von Richtlinien oder sonstigen Rechtsakten der EU (Vermeidung von sog. Gold Plating).

Je nachdem, inwieweit diese Prüfpunkte in den Regelungsvorhaben relevant sind, hat der NKR hierzu Stellung genommen (vgl. hierzu zum Beispiel mit Blick auf die Alternativenprüfung die Stellungnahme des NKR zum Markttransparenzstellengesetz, Kapitel II.1, Seite 37 sowie mit Blick auf die 1:1 Umsetzung von EU-Richtlinien Kapitel II.5, Seite 56).

3. Entwicklung des Erfüllungsaufwands – Ressortbetrachtung

Pro Ressort prüfte der NKR im Berichtszeitraum im Durchschnitt 22 Regelungsvorhaben und gab hierzu förmliche Stellungnahmen ab. Mehr als die Hälfte der Stellungnahmen des NKR entfielen im Berichtszeitraum auf die Ministerien BMWi (52), BMELV (48), BMVBS (45) sowie BMF (43).

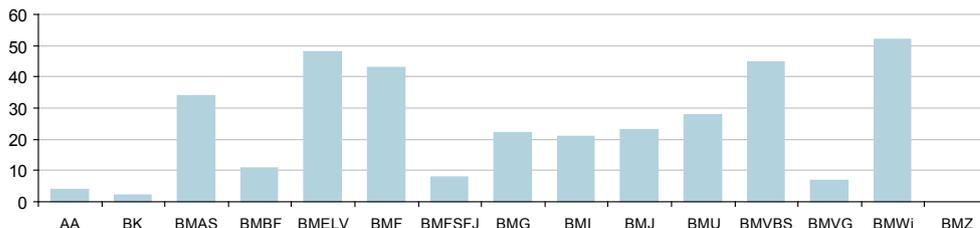


Abb. 7: Anzahl geprüfter Regelungsvorhaben pro Ressort

Betrachtet man im Weiteren die Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands je Ressort, lässt sich feststellen, dass die jährlichen Belastungen im Wesentlichen auf Regelungsvorhaben der Ministerien BMVBS (mit 1,08 Mrd. Euro), BMF (mit 282 Mio. Euro) und BMELV (mit 227 Mio. Euro) zurückzuführen sind. Im Saldo eine jährliche Entlastung verzeichnen die Ressorts BMG (mit 183 Mio. Euro), BMJ (mit 82 Mio. Euro) sowie BMAS (mit 36 Mio. Euro).

Ursächlich für die Entwicklung des einmaligen Erfüllungsaufwands sind insbesondere Regelungsvorhaben des BMU (mit 3,6 Mrd. Euro) und des BMF (mit 534 Mio. Euro).⁷

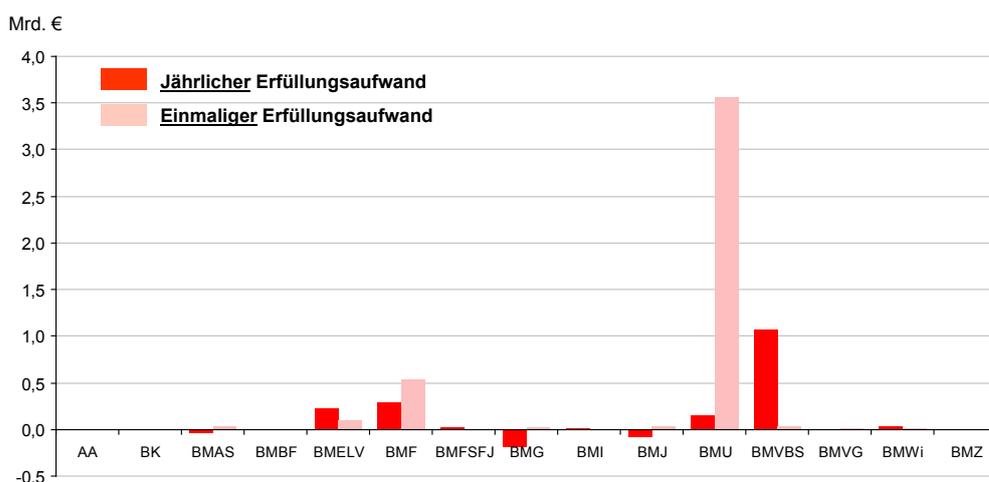
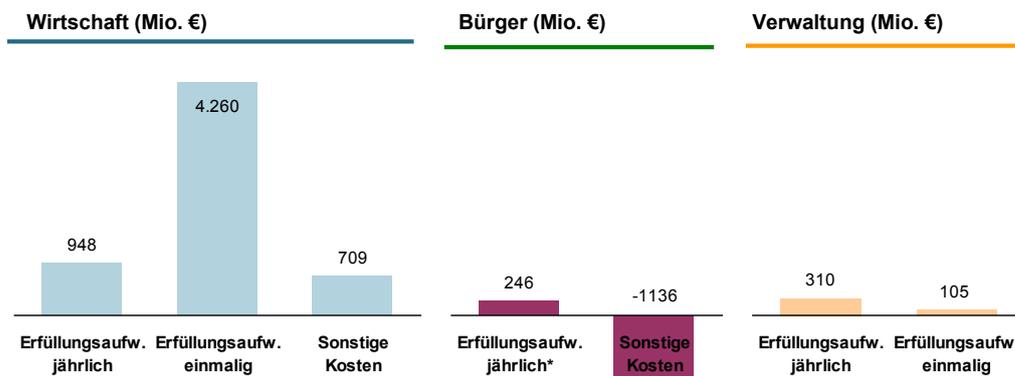


Abb. 8: Entwicklung des Erfüllungsaufwands pro Ressort

⁷ Vgl. hierzu Kapitel I.1.2, Seite 20f.

4. Entwicklung des Erfüllungsaufwands und Sonstiger Kosten nach Normadressaten

Nachfolgend wird ein Überblick über die Kostenfolgen der einzelnen Normadressaten – Wirtschaft, Bürger und Verwaltung – im Berichtszeitraum gegeben. Dabei wird nicht nur der Erfüllungsaufwand berücksichtigt, sondern auch die Entwicklung der Sonstigen Kosten zum Beispiel auf Grund von Gebühren.



*Jährlicher Erfüllungsaufwand enthält nur die Sachkosten und nicht den Zeitaufwand der Bürger, der im Berichtszeitraum im Saldo um 0,5 Mio. Stunden gesunken ist.

Abb. 9: Überblick über den Erfüllungsaufwand und die Sonstigen Kosten nach Normadressaten

4.1 Wirtschaft

Für die Wirtschaft verzeichnet der NKR im Berichtszeitraum einen Anstieg beim **jährlichen Erfüllungsaufwand** von im Saldo rund **950 Mio. Euro** sowie einen **einmaligen Erfüllungsaufwand** von **4,26 Mrd. Euro**. Zudem ergeben sich sonstige jährliche Kosten in einem Gesamtumfang von 709 Mio. Euro.

Beim **jährlichen Erfüllungsaufwand** führen insgesamt 71 Regelungsvorhaben zu einer Brutto-Belastung von 1,54 Mrd. Euro. Dem gegenüber stehen 32 Regelungsvorhaben mit einer jährlichen Entlastung von 0,60 Mrd. Euro. In der nachfolgenden Abbildung sind die Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Be- und Entlastungen beim Erfüllungsaufwand dargestellt.

Die größte belastende Maßnahme ist die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung (vgl. hierzu Kapitel I.5.1, Seite 33).

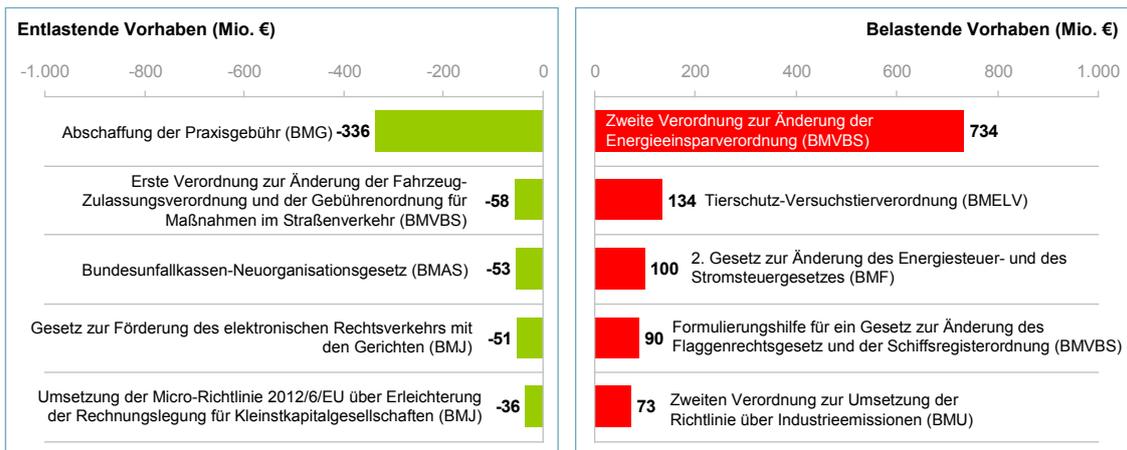


Abb. 10: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Be- und Entlastungen für die Wirtschaft

Die **Sonstigen Kosten**⁸ von 709 Mio. Euro sind im Wesentlichen auf die folgenden zwei Regelungsvorhaben zurückzuführen:

Sonstige Kosten - Wesentliche Vorhaben			
Regelungsvorhaben	Ressort	Regelungsinhalt mit Blick auf die Sonstigen Kosten	Kostenfolgen
Verordnung zur Änderung von Verordnungen auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts	BMWi	Mit diesem Regelungsvorhaben wird eine Sonderregelung für energieintensive Letztverbraucher novelliert. Stromintensive Unternehmen sind seit 1. Januar 2011 von der Verpflichtung befreit, Netzentgelte an die Netzbetreiber zu entrichten (sog. Null-Entgelt). Mit der Novellierung wird das bestehende Null-Entgelt durch eine gestaffelte Entgeltreduzierung ersetzt. Legt man die prognostizierten entgangenen Erlöse für das Jahr 2013 zugrunde, ergibt sich ein Entlastungsvolumen für alle Stromverbraucher von 500 Mio. Euro. In entsprechender Weise reduziert sich jedoch das bisherige Entlastungsvolumen für stromintensive Unternehmen (Anstieg der Sonstigen Kosten).	500 Mio. €
Zweites Kostenrechtsmodernisierungsgesetz	BMJ	Mit dem Regelungsvorhaben sollen insbesondere die Gebühren für Notare und Rechtsanwälte an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst werden. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass der Anstieg der (Gerichts-) Kosten und Gebühren im Ergebnis im Wesentlichen zu einer Verschiebung der finanziellen Belastung führt: Während z.B. die Länder, Notare und Rechtsanwälte von der Dynamisierung finanziell profitieren und Mehreinnahmen zu erwarten haben, müssen die Rechtssuchenden spiegelbildlich mit höheren Aufwendungen rechnen.	183 Mio. €

8 Vgl. Kapitel I.1.2, Seite 23.

4.2 Bürokratiekosten der Wirtschaft

Der NKR hat im Berichtszeitraum 62 Regelungsvorhaben mit Auswirkungen auf die Bürokratiekosten⁹ geprüft. Davon führen 50 Vorhaben zu einer Belastung von rund 109 Mio. Euro. Dem gegenüber stehen 12 Vorhaben mit einem Entlastungsvolumen von 448 Mio. Euro. **Per Saldo** sind die Bürokratiekosten damit im Berichtszeitraum **um 339 Mio. Euro gesunken**. Der NKR begrüßt diese Entwicklung bei den Bürokratiekosten. Bereits im Vergleichszeitraum (Juli 2011 bis Juni 2012) ist es der Bundesregierung gelungen, im Saldo eine Reduzierung bei den Bürokratiekosten (minus 1 Mio. Euro¹⁰) zu erzielen.

Die positive Bilanz ist maßgeblich auf die Abschaffung der Praxisgebühr zurückzuführen.¹¹ Auffällig ist zudem, dass die vier größten Entlastungsmaßnahmen bei den Bürokratiekosten gleichzeitig zu den Top 5 der Entlastungsmaßnahmen insgesamt gehören (siehe Abb. 2, Seite 18).¹² Das heißt, das Entlastungsvolumen von 655 Mio. Euro beim Erfüllungsaufwand (davon 597 Mio. Euro Erfüllungsaufwand der Wirtschaft) ist im Wesentlichen auf die Nutzung von Spielräumen zur Abschaffung oder Vereinfachung von Informationspflichten zurückzuführen und weniger auf die Änderung inhaltlicher Pflichten bzw. materieller Standards.

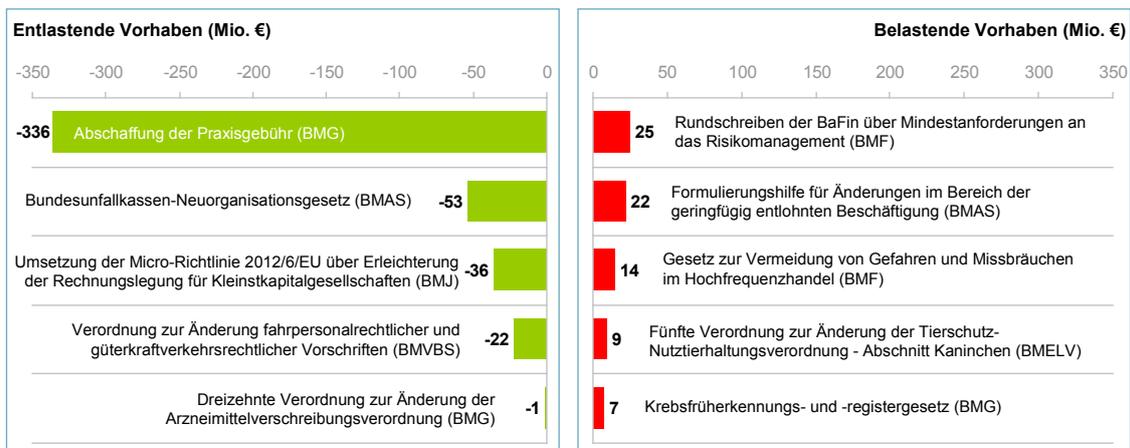


Abb. 11: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Be- und Entlastungen bei den Bürokratiekosten

⁹ Bürokratiekosten der Wirtschaft sind Teil des Erfüllungsaufwands und beinhalten Kosten aus Informations-, Dokumentations- und Statistikpflichten. Sie werden laut Leitfaden zur Abschätzung und Darstellung des Erfüllungsaufwands separat ausgewiesen.

¹⁰ Entwicklung der Bürokratiekosten vom 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2012: 31 Vorhaben mit einer Belastung von 121 Mio. Euro. Dem gegenüber standen 17 Vorhaben mit einer Entlastung von insgesamt 122 Mio. Euro.

¹¹ Vgl. hierzu Kapitel I.5.3, Seite 35.

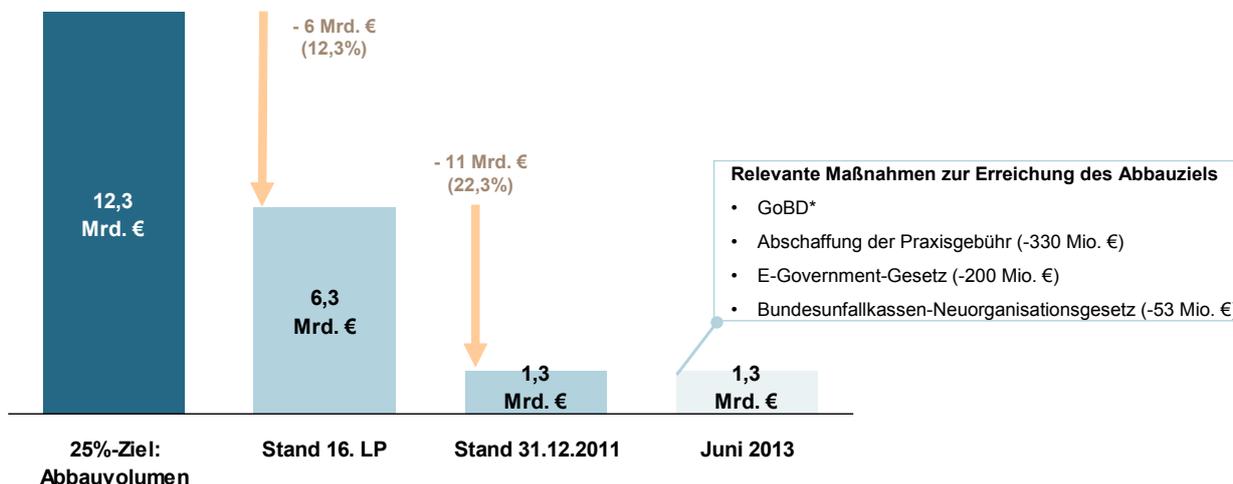
¹² Abschaffung der Praxisgebühr, Bundesunfallkassen-Neuorganisationsgesetz, Umsetzung der Microbilanz-Richtlinie 2012/6/EU über die Erleichterung der Rechnungslegung für Kleinstkapitalgesellschaften sowie die Verordnung zur Änderung fahrpersonalrechtlicher und güterkraftverkehrsrechtlicher Vorschriften.

Erreichung des 25 Prozent-Ziels

Mit dieser durchaus positiven Entwicklung bei den Bürokratiekosten setzt die Bundesregierung ihren im Jahr 2006 begonnenen Weg erfolgreich fort. Die Bundesregierung hatte sich das Ziel gesetzt, die Bürokratiebelastungen der Wirtschaft aus Informationspflichten bis Ende 2011 um 25 Prozent zu senken. Bei einer Ausgangsbelastung von 49,3 Mrd. Euro pro Jahr entspricht dies einer Verringerung um 12,3 Mrd. Euro pro Jahr.

Bis Ende 2011 hatte die Bundesregierung eine Entlastung um 11 Mrd. erreicht. Um die verbleibende Lücke von 1,3 Mrd. Euro zu schließen, hat die Bundesregierung in einem Eckpunktepapier vom 14. Dezember 2011 neun Maßnahmenpakete zur weiteren Reduzierung beschlossen.

Eine wichtige Maßnahme zur Zielerreichung bilden die Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD). Der NKR ist der Auffassung, dass die Grundsätze ein erhebliches Entlastungspotenzial haben können und dass somit auch das Gesamtziel erreicht werden kann. Hierzu muss jedoch der vorliegende Entwurf im weiteren Verfahren in enger Zusammenarbeit mit Verbänden und Ländern grundlegend überarbeitet werden. Insbesondere sollten u.a. aktuelle und klare Definitionen aufgenommen und ein Gleichklang zwischen Umsatzsteuer-Sonderprüfung und Betriebsprüfung hergestellt werden, damit die Führung und Aufbewahrung von Unterlagen in elektronischer Form deutlich erleichtert wird.



*) GoBD: Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff

Abb. 12: Erreichung des 25-Prozent-Abbauziels bei den Bürokratiekosten der Wirtschaft

4.3 Bürgerinnen und Bürger

Im Berichtszeitraum hat der NKR insgesamt 38 Regelungsvorhaben abschließend geprüft, die Auswirkungen für Bürgerinnen und Bürger haben. Die Vorhaben führten zu einem jährlichen Anstieg des Erfüllungsaufwands von 246 Mio. Euro Sachaufwand und einer Reduzierung des jährlichen Zeitaufwands für Bürger um 0,5 Mio. Stunden.

Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die Regelungsvorhaben mit den größten Be- und Entlastungen in Bezug auf den **Sachaufwand**. 2 Regelungsvorhaben führen zu einer Entlastung des jährlichen Sachaufwands für Bürgerinnen und Bürger. Die größte Entlastung ergibt sich aus der Ersten Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (vgl. hierzu Kapitel I.5.4, Seite 36)).

Dem gegenüber stehen 9 Regelungsvorhaben die im Saldo zu einer Mehrbelastung führen. Die größte Belastung resultiert aus der Zweiten Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung (siehe hierzu Kapitel I.5.1, Seite 33).

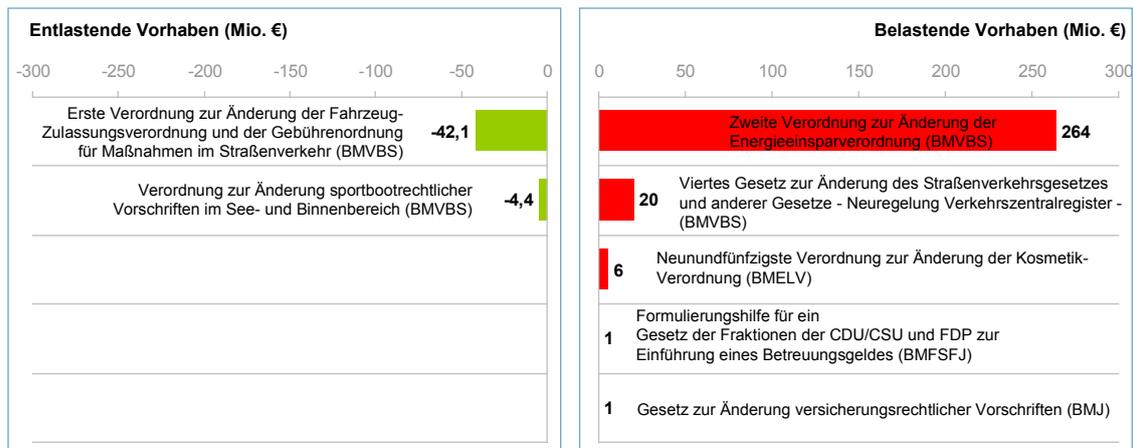


Abb. 13: Regelungsvorhaben mit den größten Be- und Entlastungen der Bürger in Bezug auf den jährlichen Sachaufwand

25 Regelungsvorhaben haben Auswirkungen auf den **Zeitaufwand für Bürgerinnen und Bürger**, wobei 20 Regelungsvorhaben zu einem Anstieg und 5 Regelungsvorhaben zu einer Reduzierung führen.

Mit einem zusätzlichen jährlichen Zeitaufwand von gut 2 Mio. Stunden hat die vom NKR geprüfte Formulierungshilfe für Änderungen im Bereich der geringfügig entlohnten Beschäftigung (BMAS) die größten Auswirkungen auf den Zeitaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

Das Ressort geht von rund 3 Mio. Personen aus, die hierdurch mit je 40 Min. belastet werden.

Dem gegenüber steht mit einem Entlastungsvolumen von rund 2,5 Mio. Stunden ebenfalls die erste Verordnung zur Änderung der Fahrzeugzulassungsverordnung und der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (vgl. hierzu Kapitel I.5.4, Seite 36). Im Vergleich zu diesen beiden Regelungsvorhaben haben alle anderen Regelungsvorhaben marginale Auswirkungen in Bezug auf den Zeitaufwand für Bürger.

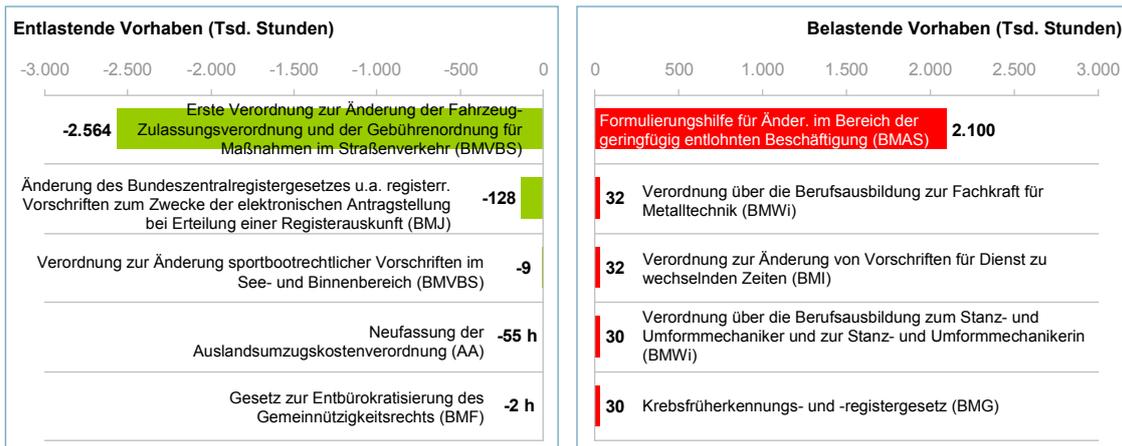


Abb. 14: Regelungsvorhaben mit den größten Be- und Entlastungen der Bürger in Bezug auf den jährlichen Zeitaufwand

Bei den **Sonstigen Kosten**¹³ verzeichnet der NKR im Saldo eine Entlastung für Bürgerinnen und Bürger um rund 1,14 Mrd. Euro. Acht Regelungsvorhaben führen zu einer Brutto-Belastung von 1,18 Mrd. Euro. Dem gegenüber stehen 4 Regelungsvorhaben mit einer Brutto-Entlastung von insgesamt 2,32 Mrd. Euro.

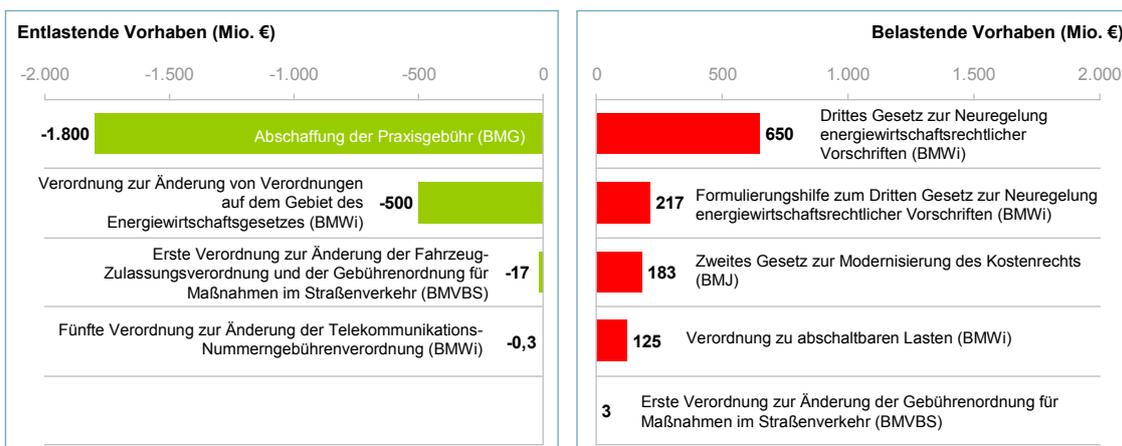


Abb. 15: Regelungsvorhaben mit den größten Be- und Entlastungen der Bürger in Bezug auf die Sonstigen Kosten

13 Vgl. Kapitel I.2, Seite 23.

Die Belastungen sind im Wesentlichen auf Regelungsvorhaben im Zusammenhang mit der Energiewende zurückzuführen. Hierzu gehören der Regierungsentwurf und die Formulierungshilfe zur Neuregelung energiewirtschaftlicher Vorschriften sowie die Verordnung zu abschaltbaren Lasten. Kosten, die den Unternehmen der Energiewirtschaft aus Vorgaben dieser Regelungsvorhaben entstehen, werden auf die Strompreise umgelegt und somit von den Stromverbrauchern getragen. Dem gegenüber steht eine Entlastung in einer Größenordnung von 500 Mio. Euro durch die Verordnung zur Änderung von Verordnungen auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts.¹⁴ Damit summieren sich die jährlichen Sonstigen Kosten für Bürgerinnen und Bürger im Zusammenhang mit der Energiewende im Berichtszeitraum auf rund 490 Mio. Euro (siehe hierzu Kapitel I.5.1).

Diesen Kosten stehen spürbare Entlastungen durch die Abschaffung der sog. Praxisgebühr gegenüber. Für Bürgerinnen und Bürger entfällt seit dem Januar 2013 eine Zuzahlung von 10 Euro. Die Sonstigen Kosten sinken dadurch in einer Größenordnung von 1,8 Mrd. Euro, führen jedoch in gleicher Weise zu Mehrausgaben der sozialen Sicherungssysteme (siehe hierzu Kapitel I.5.2).

4.4 Verwaltung

Der Vollzugsaufwand ist im Berichtszeitraum insgesamt gestiegen. Ein Aufwuchs fand sowohl beim jährlichen als auch beim einmaligen Erfüllungsaufwand statt:

Beim **jährlichen Erfüllungsaufwand** verzeichnet die Verwaltung einen **im Saldo Anstieg um 310 Mio. Euro**. Von den vom NKR im Rahmen des Ex-ante-Verfahrens geprüften Regelungsvorhaben führten insgesamt 84 Regelungsvorhaben zu einer jährlichen Belastung der Verwaltung von 327 Mio. Euro. Davon entfallen 31 Vorhaben mit einer Gesamtbelastung von 70 Mio. Euro auf den Erfüllungsaufwand von Ländern und Kommunen.

Demgegenüber hatten lediglich 16 Regelungsvorhaben eine jährliche Entlastung zur Folge. Zudem war die Entlastungswirkung mit 17 Mio. Euro relativ gering. Darin enthalten sind vier Regelungsvorhaben mit einer Gesamtentlastung für Länder und Kommunen von 5 Mio. Euro.

Zu beachten ist, dass nicht in allen Fällen der Erfüllungsaufwand für Länder und Kommunen hinreichend abgeschätzt werden konnte. Insofern ist die Verteilung der Belastungen auf Bundes- und Landesverwaltung nur eingeschränkt aussagekräftig. Um dies zu verbessern, wird eine engere Zusammenarbeit mit den Ländern angestrebt (siehe hierzu auch Kapitel II.3, Seite 41ff.).

¹⁴ Vgl. hierzu Tabelle zu wesentlichen Regelungsvorhaben mit Auswirkungen auf die sonstigen Kosten der Wirtschaft, Seite 26.

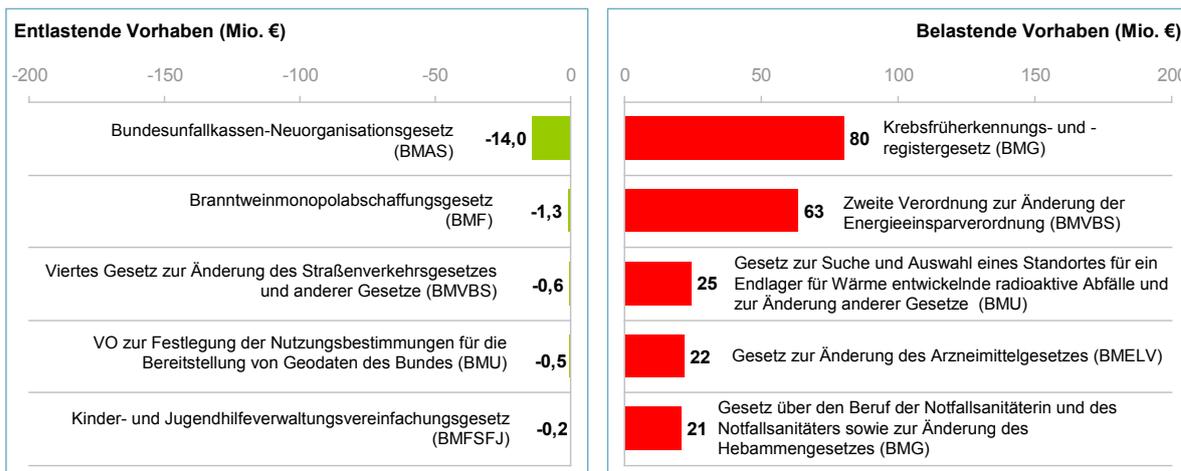


Abb. 16: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Be- und Entlastungen der Verwaltung

Die höchste jährliche Belastung ist mit rund 80 Mio. Euro auf das Krebsfrüherkennungs- und -registergesetz zurückzuführen. Durch das Gesetz werden klinische Krebsregister flächendeckend und ein standardisiertes Einladungsverfahren zu Krebsfrüherkennungsuntersuchungen eingeführt.

Das jährliche Entlastungsvolumen bei der Verwaltung geht im Wesentlichen auf ein einziges Gesetz zurück: das Bundesunfallkassen-Neuorganisationsgesetz (vgl. Kapitel II.1, Seite 39). Dieses führt zu einer Reduzierung der jährlichen Kosten von 14 Mio. Euro.

Auswirkungen auf den **einmaligen Erfüllungsaufwand der Verwaltung** hatten insgesamt 54 Regelungsvorhaben. Dieser **summiert sich im Berichtszeitraum auf insgesamt 105 Mio. Euro**. Davon entfallen auf den Bund 69 Mio. Euro sowie auf Länder und Kommunen 36 Mio. Euro.

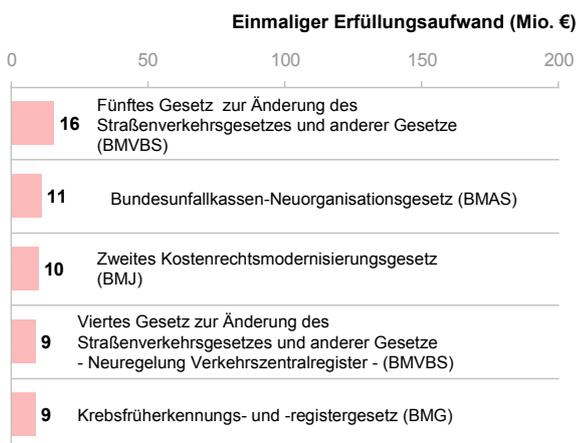


Abb. 17: Regelungsvorhaben mit dem größten einmaligen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

5. Überblick über relevante Regelungsvorhaben und -bereiche

Aus Sicht des Normenkontrollrats waren im Berichtszeitraum vor allem vier Rechtsbereiche für die Entwicklung des Erfüllungsaufwands relevant:

5.1 Energiewende

Die Entwicklung des Erfüllungsaufwands und der Sonstigen Kosten im Berichtszeitraum ist maßgeblich geprägt durch Regelungsvorhaben im Zusammenhang mit der Energiewende.

So ist mehr als die **Hälfte des jährlichen Belastungsvolumens beim Erfüllungsaufwand** auf Regelungsvorhaben im Kontext der Energiewende zurückzuführen. Maßgeblich ist dabei die **Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung**. Mit dem Regelungsvorhaben werden im Wesentlichen die Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von neuen Gebäuden im Rahmen der wirtschaftlichen Vertretbarkeit in zwei Stufen (2014, 2016) angehoben, die Vorschriften zu den Energieausweisen weiterentwickelt sowie die Pflicht zur Angabe der energetischen Kennwerte in Immobilienanzeigen eingeführt.¹⁵ Bei neuen Gebäuden, die ab 2016 erbaut werden, entsteht zusätzlich jährlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von 729 Mio. Euro (im Durchschnitt pro Gebäude 16.800 Euro), für Bürgerinnen und Bürger in Höhe von 264 Mio. Euro (durchschnittlich 3.000 Euro pro Haus) und für die Verwaltung in Höhe von 63 Mio. Euro (durchschnittlich 30.300 Euro pro Gebäude).¹⁶ Die Änderung der Energieeinsparverordnung dient u.a. der Umsetzung von EU-Recht, so dass ein Teil des Erfüllungsaufwands auf EU-rechtliche Vorgaben zurückgeht (vgl. hierzu Kapitel II.5, Seite 48).

Jährlicher Erfüllungsaufwand (Mio. €)

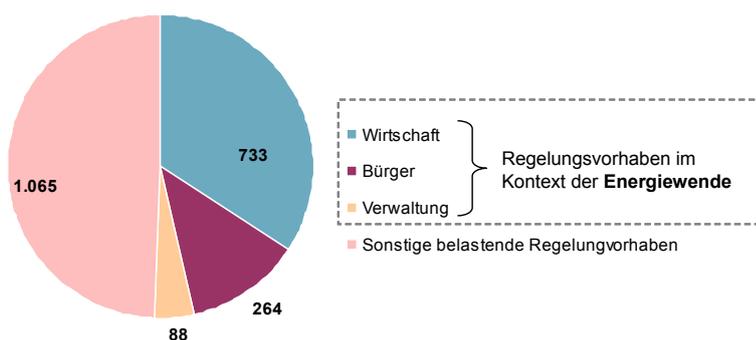


Abb. 18: Jährlicher Erfüllungsaufwand durch Regelungsvorhaben im Kontext der Energiewende

15 Umsetzung der Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung) sowie der Beschlüsse der Bundesregierung zum Energiekonzept und zur Energiewende.

16 Für die übrigen Pflichten entsteht jährlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von 4,5 Mio. Euro (davon Bürokratiekosten 2,6 Mio. Euro), für Bürgerinnen und Bürger in Höhe von 225.000 Euro und für die Verwaltung in Höhe von 425.500 Euro.

Zudem hat die Bundesregierung im Zuge der **Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes** eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, die bei den betroffenen Unternehmen der Energiewirtschaft Kosten in einer Größenordnung von rund 990 Mio. Euro verursachen. Diese Kosten werden auf die Strompreise umgelegt und somit von den Stromverbrauchern getragen werden (**Sonstige Kosten**). Entlastend für Stromverbraucher – in einer Größenordnung von 500 Mio. Euro – wirkt sich wiederum die in Kapitel I.4.1 (Sonstige Kosten der Wirtschaft) dargestellte Änderung von Verordnungen auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts aus.¹⁷ Damit summieren sich die jährlichen Sonstigen Kosten für Bürgerinnen und Bürger im Zusammenhang mit der Energiewende im Berichtszeitraum auf 490 Mio. Euro.

Der NKR stellt fest, dass im Berichtszeitraum zahlreiche Regelungsvorhaben zur Umsetzung der Energiewende – unter Federführung unterschiedlicher Ressorts – verabschiedet wurden, deren Kostenfolgen jedoch bisher stets nur isoliert betrachtet werden. Der NKR hat daher gegenüber der Bundesregierung wiederholt betont, dass er eine Gesamtschau der mit der Energiewende einhergehenden Auswirkungen auf Erfüllungsaufwand und Energiepreise (Sonstige Kosten) für notwendig hält. So sollten neue Regelungsentwürfe, die der Ausgestaltung und Umsetzung der Energiewende dienen, von einer quantifizierenden Darstellung begleitet werden, die das Regelungsvorhaben in den Gesamtzusammenhang der bis zu diesem Zeitpunkt im Rahmen der Energiewende entstandenen Folgekosten stellen.

5.2 Finanzmarkt

Neben der Energiewende ist der Bereich der Finanzmarktregulierung von erheblicher Bedeutung. In der Vorperiode (Juli 2011 bis Juni 2012) verursachten Regelungsvorhaben im Zusammenhang mit Bankenregulierung und Anlegerschutz rund 340 Mio. Euro Aufwand und damit annähernd die Hälfte des damaligen zusätzlichen jährlichen Erfüllungsaufwands. Davon entfallen auf die Verwaltung (insbesondere die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin) rund 10 Prozent der Kosten. Zu berücksichtigen ist, dass die zusätzlichen Kosten, die bei der BaFin anfallen, auf die beteiligten Bankinstitute umgelegt werden. Es ist davon auszugehen, dass die betroffenen Institute ihre Kunden mit den ihnen durch die BaFin auferlegten zusätzlichen Kosten belasten werden.

Im derzeitigen Berichtszeitraum wurden dem NKR insgesamt neun Regelungsvorhaben mit einem jährlichen Erfüllungsaufwand von insgesamt 150 Mio. Euro zur Prüfung vorgelegt. Die gesetzlichen Vorgaben zielen darauf, Entwicklungen des Finanzsystems, die sich als Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems darstellen können, frühzeitig zu identifizieren, sie einzugrenzen und ihnen entgegenzuwirken. Die Stärkung der Widerstandskraft des Bankensystems spielt dabei eine große Rolle. Geeignete Instrumente sollen zudem mehr Transparenz auf dem Finanzmarkt schaffen und den Anlegerschutz stärken.

17 Vgl. hierzu Tabelle zu wesentlichen Regelungsvorhaben mit Auswirkungen auf die sonstigen Kosten der Wirtschaft, Seite 26.

Vor dem Hintergrund der Vielzahl von Einzelregelungen, die in diesem Politikbereich insgesamt betrachtet einen nicht unerheblichen Aufwand verursachen, empfiehlt der NKR – wie bei den Vorhaben zur Energiewende – eine systematische Gesamtschau der mit den Regelungen einhergehenden Auswirkungen vorzunehmen. So sollten neue Regelungsentwürfe von einer quantifizierenden Darstellung begleitet werden, die das Regelungsvorhaben in den Gesamtzusammenhang der bis zu diesem Zeitpunkt im Bereich Finanzmarkt und Anlegerschutz entstandenen Folgekosten stellen.

Im Bereich des Finanzmarktes ist zudem Folgendes zu beobachten: Häufig regelt der deutsche Gesetzgeber eine Materie, die sich ebenfalls im europäischen Rechtsetzungsprogramm befindet, jedoch bei der Verabschiedung der deutschen Vorschriften auf der europäischen Ebene noch nicht finalisiert ist. Damit greift der deutsche Gesetzgeber einer europäischen Regelung vor. Eine solche Vorgehensweise birgt zweierlei Gefahren. Zum einen kann der deutsche Regelungsentwurf über die künftigen europäischen Vorgaben hinausgehen oder gar entgegenstehende Vorschriften enthalten. Dies löst bei Inkrafttreten der europäischen Regelung einen erneuten Änderungsbedarf aus. Zum anderen werden die Adressaten der deutschen Regelung in einem solchen Fall früher als erforderlich zu Anpassungen verpflichtet und mit zusätzlichem und unnötigem Umsetzungsaufwand konfrontiert. Der NKR ist der Auffassung, dass grundsätzlich die Finalisierung einer europäischen Regelung abgewartet werden sollte, um anschließende Korrekturen des deutschen Rechts und den damit einhergehenden Anpassungs- und Umsetzungsaufwand zu vermeiden.

5.3 Praxisgebühr

Die Abschaffung der sog. Praxisgebühr (Zuzahlung nach § 28 Absatz 4 SGB V) stellt im Berichtszeitraum sowohl die größte Entlastungsmaßnahme beim Erfüllungsaufwand und den Bürokratiekosten als auch bei den Sonstigen Kosten dar.

Arztpraxen werden um rund 336 Mio. Euro pro Jahr entlastet (Erfüllungsaufwand bzw. Bürokratiekosten). Rund 200 Mio. mal pro Jahr mussten die Praxen die Zuzahlung entgegennehmen, verbuchen, verwahren und zur Bank bringen.

Für Bürgerinnen und Bürger entfällt seit dem 1. Januar 2013 eine Zuzahlung von 10 Euro pro Quartal. Die Sonstigen Kosten sinken dadurch in einer Größenordnung von 1,8 Mrd. Euro, die jedoch in gleicher Weise zu Mehrausgaben der sozialen Sicherungssysteme führen.

5.4 Fahrzeugzulassungsverordnung

Mit der Ersten Verordnung zur Änderung der Fahrzeugzulassungsverordnung wird u.a. der erste Schritt des Projektes Kfz-Online umgesetzt (vgl. hierzu auch Kapitel III.7). Sie zählt im Berichtszeitraum zu einem der wichtigsten Regelungsvorhaben mit Blick auf die Reduzierung des jährlichen Erfüllungsaufwands. Neben der internetbasierten Außerbetriebsetzung wird auch der deutschlandweite Verzicht auf Umkennzeichnung umgesetzt. So entfällt insbesondere die Anschaffung neuer KfZ-Kennzeichen bei Umzügen, und die Anzahl erforderlicher Behördengänge reduziert sich deutlich.

Für die Wirtschaft ergibt sich eine jährliche Reduzierung des Erfüllungsaufwandes in Höhe von 58 Mio. Euro und der Sonstigen Kosten in Höhe von 1,4 Mio. Euro in Form von Gebühren. Für Bürger reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand um 42 Mio. Euro und 2,6 Mio. Stunden. Darüber hinaus reduzieren sich die Gebühren für Bürger um 17 Mio. Euro. Die Verwaltung wird im Saldo um 2,1 Mio. Euro jährlich entlastet.

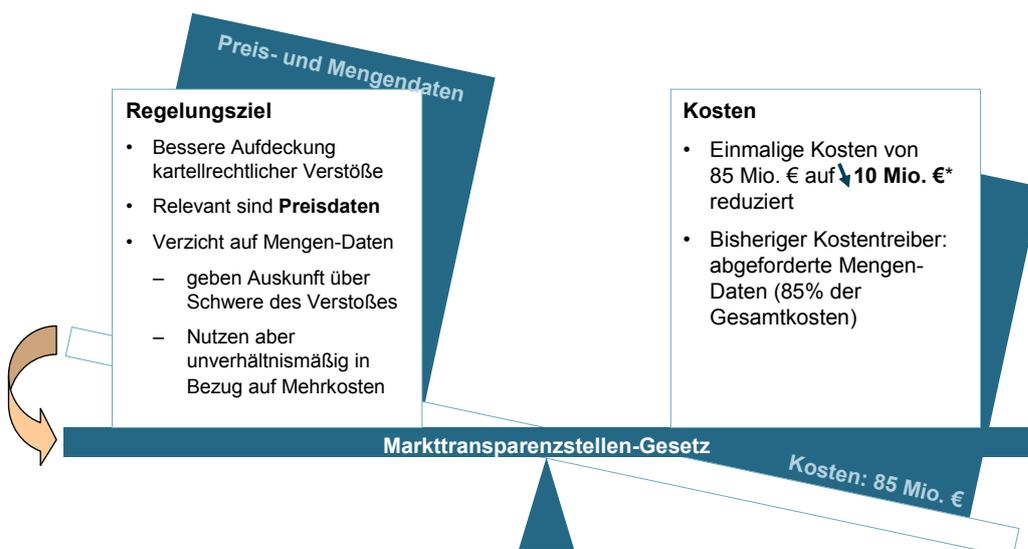
II Transparenz über Kostenfolgen erhöht

1. Entscheidungsgrundlage verbessert – Unnötige Kosten vermieden

Das Verfahren zur Abschätzung des Erfüllungsaufwandes hat sich etabliert. Es ist festzustellen, dass innerhalb der Bundesregierung Kostenfolgen zunehmend eine nennenswerte Rolle bei der Entscheidungsfindung spielen. In der parlamentarischen Beratung ist dies bisher noch nicht in vergleichbarer Weise der Fall.

Die folgenden Beispiele zeigen, wie durch mehr Transparenz die Entscheidungsgrundlagen verbessert und unnötige Kosten vermieden werden konnten:

Markttransparenzstellengesetz



*Die Vorgaben des ursprünglichen Gesetzentwurfs hätten einmaligen Erfüllungsaufwand von 85 Mio. € verursacht. Durch Änderung im parlamentarischen Verfahren (Verzicht auf abgeforderte Mengendaten) kam es zu einer Reduzierung um über 70 Mio. €.

Abb. 19: Verbesserung der Entscheidungsgrundlage am Beispiel des Markttransparenzstellen-Gesetzes

Mit dem Markttransparenzstellengesetz soll u.a. die Transparenz bei der Preisbildung von Kraftstoffen erhöht werden. Der ursprüngliche Entwurf sah vor, dass Betreiber öffentlicher Tankstellen der Markttransparenzstelle alle Preisänderungen melden, und zwar unter Angabe der zum jeweiligen Änderungszeitpunkt abgegebenen Kraftstoffmenge. Der Entwurf enthielt keine Kostenschätzung des mit dem Meldesystem einhergehenden Erfüllungsaufwandes. Die-

se Abschätzung wurde auf Verlangen des NKR für die Beratung im Parlament nachgereicht. Dabei hat sich insbesondere gezeigt, dass die von den Unternehmen abgeforderten Mengendaten mit über 70 Mio. Euro den Kostentreiber beim Erfüllungsaufwand bilden, da diese Daten von den Tankstellen nicht automatisiert zur Verfügung gestellt werden können. Das Parlament hat diesen Aufwand – in Übereinstimmung mit dem federführenden Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie – als unverhältnismäßig angesehen und die Pflicht zur Meldung der Mengendaten gestrichen. Dies führte zu einer deutlichen Reduzierung des Erfüllungsaufwands.

Einkommensteuer-Änderungsrichtlinien 2012

Diese Richtlinien sehen u.a. eine geänderte steuerliche Bewertung der Herstellungskosten von Wirtschaftsgütern vor. Bestimmte allgemeine Verwaltungskosten von Unternehmen müssen zukünftig zwingend als Herstellungskosten in der Bilanz aufgeführt werden. Da der NKR davon ausging, dass dadurch der Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung deutlich ansteigen würde, hat er eine Quantifizierung eingefordert. Das Bundesministerium der Finanzen hat daraufhin das Statistische Bundesamt mit einer Schätzung beauftragt. Das Statistische Bundesamt schätzt, dass der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft um 1,5 Mrd. Euro steigen würde. Zwar wurden die Einkommensteuer-Änderungsrichtlinien 2012 verabschiedet, in einem begleitenden BMF-Schreiben wurde aber festgelegt, dass die geänderte Pflicht zur Bilanzierung der Herstellungskosten vorläufig nicht berücksichtigt werden muss. Die Bundesregierung hat zugesagt, dass sie das Schätzergebnis des Statistischen Bundesamtes prüfen und weitere Maßnahmen unter erneuter Beteiligung des NKR prüfen will. Ziel des NKR ist es, dass der erhebliche Zusatzaufwand auf Dauer vermieden wird.

Einigung zwischen BMF und NKR zur Prüfung von BMF-Schreiben

Dem Prüfmandat des NKR unterliegen nach § 4 Absatz 1 Nummer 3 NKR-Gesetz Entwürfe nachrangiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Hierunter können auch BMF-Schreiben fallen. NKR und BMF haben sich auf ein Verfahren geeinigt, wie der NKR zukünftig beteiligt werden soll. Demnach wird der NKR stets dann einbezogen, wenn auch Verbände beteiligt werden. Darüber hinaus hat der NKR das Recht, in weiteren Fällen eine Übersendung anzufordern, wenn er hohen Erfüllungsaufwand vermutet. Nach Sichtung entscheidet der NKR, ob eine Quantifizierung erfolgen soll. Die Einigung beendet eine lange Diskussion über die Einbeziehung dieses wichtigen Bereichs in die Prüftätigkeit des NKR. In einem Jahr werden die ersten Erfahrungen mit der Vereinbarung ausgewertet.

Gesetz zur Neuorganisation der bundesunmittelbaren Unfallkassen (BUK-NOG)

Mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der bundesunmittelbaren Unfallkassen [...]“ sollen unter anderem die Errichtung der Unfallversicherung Bund und Bahn sowie der Berufsgenossenschaft für Verkehrswirtschaft Post-Logistik und Telekommunikation geregelt werden.

Der Gesetzentwurf enthält darüber hinaus eine Regelung, wonach die Deutsche Rentenversicherung Bund bei den Unternehmen alle vier Jahre prüfen soll, ob diese die Beiträge zur Künstlersozialversicherung ordnungsgemäß abgeführt haben. Die Bundesregierung ging ursprünglich in ihrem Entwurf von einem zusätzlichen Aufwand für diesen Teil der Betriebsprüfung von 500.000 Euro pro Jahr aus. Die Deutsche Rentenversicherung Bund rechnete ihrerseits mit einem jährlichen Aufwand von 50 Mio. Euro. Da zu dem Zeitpunkt der Kabinetttbefassung eine fundierte Einschätzung über den künftigen Aufwand nicht möglich war, hat der NKR darum gebeten, dass das federführende BMAS gemeinsam mit der Deutschen Rentenversicherung Bund eine Klärung der künftigen Verfahren und der dadurch zu erwartenden Kosten herbeiführt und dann die Kostenschätzung in das parlamentarische Verfahren einbringt. Die Bundesregierung hat dies in ihrer Stellungnahme zugesagt. Daher haben das BMAS und die Deutsche Rentenversicherung Bund versucht, sich auf eine gemeinsame Einschätzung der Auswirkungen der obigen Regelung zu verständigen. Auf Grund der weiterhin unterschiedlichen Einschätzungen über die tatsächlichen Auswirkungen ist dies nicht gelungen.

Das BMAS hat jedoch inzwischen seine Belastungsberechnung überarbeitet. Danach wird der jährliche Mehraufwand auf Seiten der Deutschen Rentenversicherung zwischen 3 und 6 Mio. Euro betragen. Gleichzeitig geht das BMAS auf Grund des Wegfalls des bisherigen Anschreibeverfahrens von einer Bürokratiekosten-Entlastung der Wirtschaft in Höhe von 1,5 Mio. Euro aus. Unter anderem aufgrund des Aufwands, der durch die Regelung über die Prüfung der Beiträge zur Künstlersozialversicherung auf Seiten der Verwaltung verursacht würde, hat der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages dieser Regelung nicht zugestimmt.

Dies würde bedeuten, dass auch künftig die Prüfungen der Beiträge zur Künstlersozialversicherung nicht im Rahmen der regulären Prüfungen durch die Deutsche Rentenversicherung Bund erfolgen müssen.

2. Prüfung von Regelungsentwürfen aus der Mitte des Deutschen Bundestages

Das NKR-Gesetz ist im Jahr 2011 novelliert worden. Zum einen wurde das Mandat des NKR deutlich erweitert, insbesondere um die über die Bürokratiekosten hinausgehenden Kostenfolgen. Zum anderen wurde neu aufgenommen, dass der NKR Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages auf Antrag der einbringenden Fraktion oder der einbringenden Abgeordneten prüfen kann. Regelungsvorhaben des Bundesrates werden geprüft, wenn der Bundesrat diese dem NKR zuleitet.

Der Dialog mit allen am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten hat somit deutlich an Gewicht gewonnen. Der NKR hat daher zahlreiche Gespräche insbesondere mit Ausschüssen geführt. So diskutierte er mit dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, dem Umweltausschuss und dem Gesundheitsausschuss über die Bedeutung der Kostenfolgen von Gesetzen. Gespräche mit weiteren Ausschüssen sind für die Zeit nach der Bundestagswahl geplant.

Von der Möglichkeit, dem NKR einen Gesetzentwurf aus der Mitte des Bundestages zur Prüfung vorzulegen, hat erstmals die Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN Gebrauch gemacht (siehe unten). Der NKR steht allen Fraktionen des Bundestages zur Beratung und Prüfung von Gesetzentwürfen zur Verfügung. Der Bundesrat hat von dieser Möglichkeit bislang noch keinen Gebrauch gemacht.

Fraktionsentwurf - Korruptionsregister-Gesetz

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN hat den NKR im Mai 2013 um Überprüfung des Entwurfs eines Gesetzes zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen gebeten.

Mit dem Gesetzentwurf soll beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) ein Korruptionsregister zur Überprüfung der Zuverlässigkeit von Unternehmern, Unternehmen und für diese handelnde Personen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge eingerichtet und geführt werden. Dabei haben die öffentlichen Auftraggeber, Strafverfolgungsbehörden und Gerichte eintragungsfähige Sachverhalte und Rechtsverstöße an das Korruptionsregister zu melden. Öffentliche Auftraggeber werden verpflichtet, vor Auftragsvergabe (ab einem Auftragsvolumen von 25.000 Euro) beim Korruptionsregister anzufragen, ob die Bieter bzw. Bewerber oder eine für sie gegenwärtig oder früher handelnde Person dort gespeichert sind.

Der NKR hat eine Kostenschätzung mit Unterstützung des Statistischen Bundesamts und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vorgenommen. Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes wurden zwei Modelle zugrunde gelegt. Ein Modell stellt darauf ab, dass beim BAFA eine Datenbank eingerichtet wird und, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, zwischen den Beteiligten eine schriftliche oder elektronische Datenübermittlung vorgenommen wird. Hierdurch entsteht der Verwaltung im Wesentlichen jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 25 Mio. Euro. Das zweite Modell berücksichtigt eine beim BAFA eingerichtete Plattform und geht auf einen Vorschlag des BAFA zurück. Dabei können die Vergabestellen auf diese Plattform zugreifen und selbst Eingaben tätigen bzw. Informationen abrufen. Sie erhalten hierzu Zugangsnummern und Passwörter. Hierdurch entsteht der Verwaltung jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 14 Mio. Euro.

Durch die Einbindung des NKR wurde für den Gesetzgeber eine Grundlage geschaffen, die die mit dem Entwurf einhergehenden Belastungen transparent darstellt und somit die gesetzgeberische Entscheidung erleichtert.

3. Know-How von Ländern und Kommunen

Bei der Abschätzung der Vollzugskosten sind die Bundesministerien auf das Know-How der Länder und Kommunen angewiesen. Hier sieht der NKR weiterhin erheblichen Optimierungsbedarf. So entfallen von der Gesamtbelastung von 310 Mio. Euro 245 Mio. Euro auf den Bund und 65 Mio. Euro auf Länder und Kommunen. Diese Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern ist nur unzureichend ermittelt und deshalb wenig aussagekräftig, da der weit überwiegende Teil der Gesetze von den Ländern vollzogen wird, was sich in der Kostenverteilung widerspiegeln sollte.

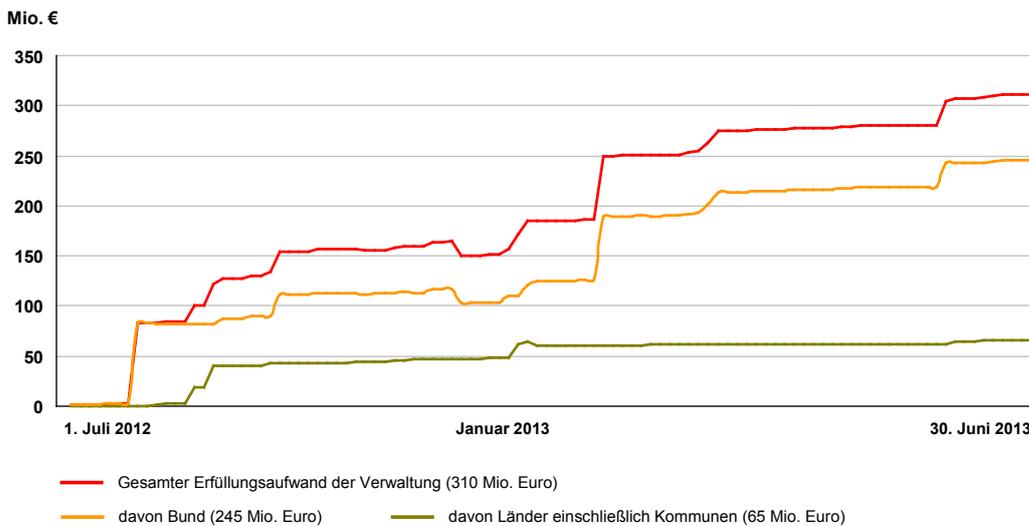


Abb. 20: Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands der Verwaltung von Bund und Ländern

Mit einem jährlichen Erfüllungsaufwand von 22 Mio. Euro bildet das 16. Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes die größte belastende Maßnahme für Länder und Kommunen (siehe nachfolgende Abbildung). Mit dem Vorhaben werden Maßnahmen getroffen, die darauf abzielen, den Einsatz von Antibiotika bei der Haltung von Tieren zu reduzieren. Den zuständigen Behörden der Länder entsteht Aufwand insbesondere durch das Betreiben von Datenbanken sowie die im Gesetz vorgesehenen Überwachungsaufgaben.

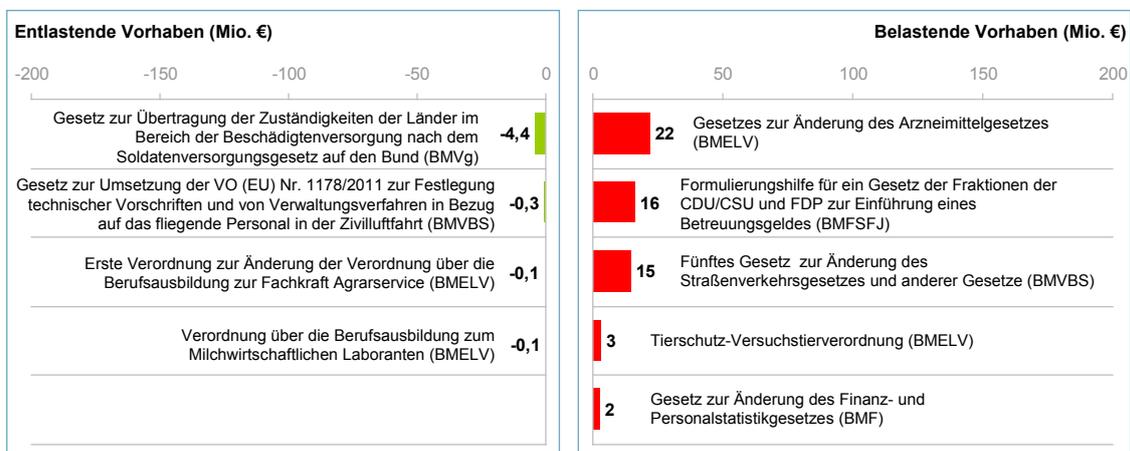


Abb. 21: Regelungsvorhaben mit den größten Be- und Entlastungen für Länder und Kommunen

Die Erfahrungen zeigen, dass die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Ermittlung der Vollzugskosten nach wie vor nicht systematisch erfolgt. So fragen die Bundesministerien z.B. wenig explizit den Vollzugaufwand in Bund-Länder-Facharbeitsgruppen und in Länderanhörungen ab. Häufig findet zudem die Auseinandersetzung mit dem zu erwartenden Vollzugaufwand erst spät statt. Darüber hinaus sind zum Teil die Anhörungsfristen sehr kurz angesetzt. Länder und Kommunale Spitzenverbände äußern sich zwar üblicherweise zu dem zu erwartenden Aufwand, jedoch nur selten auf der Basis konkreter Zahlen.

Eine nachhaltige Entlastung kann jedoch nur gelingen, wenn Bund und Länder intensiv zusammen arbeiten. Dies zeigen die folgenden positiven Beispiele:

Entwurf einer Lebensmittelkontrollpersonal-Verordnung (BMELV)

Ziel der Verordnung ist die bundesweite Anhebung und Harmonisierung der Anforderungen an die Befähigung von Lebensmittelkontrolleuren. Schwerpunkte sind dabei die Fortbildung und das Prüfungsverfahren. Das Bundesressort stellte in der Länderanhörung die explizite Frage nach dem Vollzugaufwand. Die Länder reagierten nur zögerlich. Lediglich drei Länder haben sich insgesamt quantitativ geäußert. Hinsichtlich der Harmonisierung des Prüfungsverfahrens ermittelten sie einen jährlichen Zusatzaufwand zwischen 7.000 Euro und 72.000 Euro. Die große Spanne ist dem Umstand geschuldet, dass in einigen Ländern bisher keine praktische Prüfung, dafür jedoch eine größere Anzahl schriftlicher Prüfungen durchgeführt wird. In anderen Ländern findet hingegen eine praktische Prüfung bei weniger schriftlichen Prüfungen statt. Der Verordnungsentwurf sah zunächst die bundesweite Pflicht zur Durchführung einer praktischen Prüfung vor. Da praktische Prüfungen teurer sind als schriftliche Prüfungen, hätte dies für einige Länder hohen Zusatzaufwand bedeutet. Die Kostenschätzung führte schließlich zu einer Verbesserung der Entscheidungsgrundlage bei der bundesweiten Harmonisierung des Prüfungsverfahrens. Bundesministerium und Länder einigten sich auf die Eröffnung der Möglichkeit, die praktische Prüfung durch eine 60-minütige Simulation und eine Klausur mit praktischem Bezug zu ersetzen. Der erwartete jährliche Mehraufwand der Länder konnte aufgrund der Kostentransparenz daher bereits im Entwurfstadium deutlich reduziert werden.

BMF-Projekt „Vollzugaufwand der Steuerverwaltung“

Ein Beispiel für eine gute Zusammenarbeit von Bund und Ländern zur Abschätzung des Vollzugaufwands ist das Projekt „Vollzugaufwand der Steuerverwaltung – Ermittlung im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren“. Zusammen mit fünf Ländern hat das Bundesministerium der Finanzen eine Methodik entwickelt, innerhalb kurzer Zeit den Erfüllungsaufwand, der durch Gesetzgebungsvorhaben bei den Steuerverwaltungen der Länder verursacht wird, mit hinreichender Genauigkeit abschätzen zu können. Hierzu wurden alle Aufgabenbereiche eines Finanzamtes und deren wesentliche Prozesse in einer standardisierten Prozesslandkarte ab-

gebildet. Den Prozessen wurden – soweit möglich – die zugrundeliegenden steuerrechtlichen Normen zugeordnet. Die Darstellungen enthalten darüber hinaus die für eine Berechnung notwendigen Attribute, z.B. den Zeitaufwand und die Laufbahngruppe, der der Bearbeiter im konkreten Fall angehört. Bei einzelnen Gesetzgebungsverfahren wurde das Modell angewendet. Aus Sicht des NKR hat dieses Projekt Vorbildcharakter.

Schlussfolgerungen des NKR

Der NKR wünscht sich weitere solche Modellprojekte und intensiviert daher im Berichtszeitraum seine Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen. So folgte er den Einladungen der Wirtschaftsministerkonferenz und der Konferenz der Chefs der Staats- und Senatskanzleien, um dort die Arbeit des NKR vorzustellen und dabei die Rolle der Länder und Kommunen bei der Ermittlung der Vollzugskosten im Bundesgesetzgebungsverfahren zu erläutern. Die Wirtschaftsministerkonferenz hat sich mit Beschluss vom 3./4. Dezember 2012 dafür ausgesprochen, die Bemühungen auf nationaler Ebene zu einer besseren Abschätzung des Erfüllungsaufwands von Gesetzen zu unterstützen. Im Nachgang der Sitzung der Chefs der Staats- und Senatskanzleien am 16. Mai 2013 wurde auf Initiative von Herrn Staatsminister und Chef der Sächsischen Staatskanzlei Dr. Johannes Beermann eine Länderarbeitsgruppe eingerichtet, die die Thematik aus Sicht der Länder analysiert und bewertet. Der NKR begrüßt beide Initiativen und hat seine Mitarbeit angeboten.

Darüber hinaus hat der NKR gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden zu Beginn des Jahres 2013 ein Verfahren auf den Weg gebracht, mit dem der Vollzugaufwand der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren angemessen berücksichtigt werden kann. Erste Erfahrungen konnten bereits gesammelt werden. Das Verfahren wird derzeit bezüglich seiner Praktikabilität bewertet.

4. E-Government-konforme Verwaltungsprozesse

Der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik ist aus dem Alltag von Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr weg zu denken. Dies gilt zunehmend auch für die Kommunikation von Bürgern und Unternehmen mit der Verwaltung sowie zwischen Behörden (E-Government). Mit E-Government hat sich die Kommunikation mit und innerhalb der Verwaltung in den letzten 20 Jahren massiv gewandelt. So haben im Jahr 2012 bereits rund 12 Mio. Bürgerinnen und Bürger ihre Steuererklärung elektronisch abgegeben. Die online übermittelten Daten werden automatisch in die Bearbeitungssoftware der zuständigen Finanzämter übertragen und können so ohne große Medienbrüche weiter bearbeitet werden. Damit können Ausfüllfehler reduziert, Übertragungsfehler von Papier ins elektronische Verarbeitungssystem vermieden und die Bearbeitungszeit reduziert werden.

Dieses und andere Beispiele unterstreichen, dass E-Government ein wichtiges Instrument ist, um den Service der Verwaltung zu verbessern, die Effizienz von Verwaltungsprozessen zu erhöhen und unnötige Bürokratie, d.h. Kosten und Zeit sowohl für Bürger und Unternehmen als auch für die Verwaltung, abzubauen. Bereits in seinem letzten Jahresbericht hat der NKR hierzu herausgestellt, dass über die Hälfte der Entlastungen bei den Bürokratiekosten der Wirtschaft auf Vereinfachungen durch E-Government zurückzuführen ist.¹⁸

Trotz der grundsätzlich positiven Entwicklung schöpft Deutschland beim Thema E-Government die Potenziale für effizientes Verwaltungshandeln bisher nicht aus. Neben erforderlichen Investitionen in entsprechende IT-Infrastrukturen hängt der Erfolg in entscheidendem Maße von der Vermeidung rechtlicher Hindernisse und der E-Government-konformen Ausgestaltung von Verwaltungsprozessen ab. Das E-Government-Gesetz stellt einen wesentlichen Baustein dar, um diese bisherigen Defizite abzubauen (vgl. hierzu auch Kapitel III.2, Seite 56).

Für den NKR ist das Thema E-Government ein Schwerpunktthema seiner zweiten Mandatszeit. Im Fokus stehen dabei

- » die E-Government-Tauglichkeit neuer Regelungsvorhaben, d.h. die Vermeidung rechtlicher Hindernisse, die einen effektiven Einsatz von E-Government verhindern oder erschweren sowie
- » die Optimierung bestehender Verwaltungsverfahren im Rahmen von ressort- und ebenenübergreifenden Projekten.

Von besonderer Bedeutung ist eine enge Kooperation mit dem IT-Planungsrat.¹⁹ Am 27. November 2012 trafen sich Vertreter des IT-Planungsrats und des NKR zu einem ersten gemeinsamen Workshop im Bundeskanzleramt. Bei dem Treffen wurden Schnittstellen und Kooperationsmöglichkeiten ausgelotet.

¹⁸ Vgl. NKR-Jahresbericht 2012, Seite 65.

¹⁹ www.it-planungsrat.de.

Gemeinsames Grundverständnis beider Gremien ist, dass E-Government nur dann wirksam werden kann, wenn Bedingungen und Potenziale des IT-Einsatzes bei der Erarbeitung oder Änderung rechtlicher Regelungen hinreichend Berücksichtigung finden. Der Verwaltungsvollzug muss frühzeitig in den Blick genommen werden.²⁰

E-Government-Prüfleitfaden von IT-Planungsrat und NKR

Zu diesem Zweck haben NKR und IT-Planungsrat gemeinsam einen E-Government-Prüfleitfaden erarbeitet.²¹ Der Leitfaden erlaubt eine systematische Prüfung von Regelungsentwürfen sowohl im Hinblick auf rechtliche Hindernisse als auch zur Identifizierung von Möglichkeiten zur Optimierung von Verwaltungsabläufen. In diesem Sinne soll der Leitfaden zur Verbesserung von Rechtssetzung und Verwaltungsabläufen zur Anwendung kommen.

Zielgruppen des Leitfadens sind daher die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowohl in den Ministerien des Bundes und der Länder als auch in den Vollzugsbehörden des Bundes, der Länder und Kommunen. Nicht zuletzt wird der Leitfaden eine besondere Rolle bei der Normprüfung – d.h. im Ex-ante-Verfahren des NKR – spielen. Der Leitfaden wird zunächst in 2013 auf seine Praxistauglichkeit getestet.

In der nachfolgenden Abbildung wird ein Überblick über das Prüfschema und wesentliche Prüffragen gegeben. Danach gliedert sich der Leitfaden in drei Prüfschritte.

²⁰ Siehe hierzu „Gemeinsames Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrats und des IT-Planungsrats – Potenziale des E-Governments besser nutzen“, Juni 2013. Download unter www.normenkontrollrat.bund.de.

²¹ Download unter www.normenkontrollrat.bund.de.

1. Identifizierung der Verwaltungsabläufe	Beispiel Verwaltungsablauf A	Beispiel Verwaltungsablauf B
	Bürger stellt Antrag bei zuständiger Behörde	Zuständige Behörde erstellt Bescheid und übermittelt diesen dem Antragsteller (Bürger)
2. E-Government-Check	... aus Sicht des Bürgers der einen Antrag stellt...	... aus Sicht der zuständigen Behörde, die den Antrag bearbeitet und einen Bescheid erstellt...
2.1 Informations-Beschaffung	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Daten müssen beschafft werden? • Welche Daten liegen üblicherweise (nicht) elektronisch vor? • Liegen Daten ganz oder teilweise an einer anderen Stelle vor? Wenn ja, welche Gründe sprechen dafür und dagegen, auf diese Daten zurückzugreifen? 	
2.2 Informations-Verarbeitung	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Daten können (nicht) medienbruchfrei elektronisch bearbeitet werden? 	
2.3 Informations-übermittlung	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Daten dürfen unter rechtlichen Aspekten (nicht) elektronisch übermittelt werden? • Werden an die Bereitstellung und Übermittlung von Informationen bestimmte rechtliche Formerfordernisse geknüpft (z.B. Schriftform, Identitätsnachweis)? • Welche technischen und organisatorischen Voraussetzungen werden an die elektronische Übermittlung geknüpft? 	
3. Fazit	<ul style="list-style-type: none"> • Kann auf bestimmte Daten oder Formerfordernisse verzichtet werden? • Ist es sinnvoll, Daten von anderen Quellen als den bisher vorgesehenen zu beziehen? • Sind alle relevanten technischen oder organisatorischen Voraussetzungen gegeben? • Sind vorgesehene Regelungen zum Inkrafttreten bzw. zu Übergangsregelungen angemessen? 	

Abb. 22: Prüfschema E-Government-Prüfleitfaden

Prüfschritt 1 – Identifizierung wesentlicher Verwaltungsabläufe

Grundverständnis des Leitfadens ist, dass es beim E-Government stets um Informationsaustauschprozesse in Verwaltungsverfahren bzw. -abläufen geht, und zwar unter Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik. Bei der Anwendung des Leitfadens wird daher zunächst gefragt, welche wesentlichen Informationsaustauschprozesse durch das Regelungsvorhaben tangiert werden. Z.B. a) Bürger stellt einen Antrag bei der zuständigen Behörde und b) die zuständige Behörde erstellt den Bescheid und übermittelt diesen dem Bürger.

Prüfschritt 2 – E-Government-Check für die identifizierten Verwaltungsabläufe

Für jeden der identifizierten Verwaltungsabläufe soll dann ein E-Government-Check durchgeführt werden. Dabei werden anhand von zwölf Einzelfragen die Möglichkeiten einer elektronischen und medienbruchfreien Beschaffung, Verarbeitung und Übermittlung von Informationen geprüft.

Prüfschritt 3 – Fazit und übergreifende Aspekte

Auf Grundlage des E-Government-Checks sollen die Anwender schließlich Schlussfolgerungen ziehen, und zwar insbesondere mit Blick auf die Vermeidung rechtlicher Hindernisse, die Optimierung der Verwaltungsabläufe sowie die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für einen effizienten Verwaltungsvollzug.

Staatssekretär-Beschluss zum Thema „Schlanker, medienbruchfreier Verwaltungsvollzug“

Der E-Government-Prüfleitfaden geht einher mit dem Ziel der Bundesregierung (Arbeitsprogramm vom 28. März 2013), den gesamten Rechtsetzungsprozess vom ersten Entwurf bis zur Umsetzung zu verbessern und den Vollzug – stärker als bisher – schon bei der Konzeption eines Gesetzentwurfs mitzudenken. Der Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau hat hierzu mit Beschluss vom 10. Juni 2013 die Prüfung eines Maßnahmenpakets (vgl. nachfolgende Abbildung) beschlossen, mit dem gewährleistet werden soll, dass im Rechtsetzungsprozess frühzeitig ein schlanker, medienbruchfreier Verwaltungsvollzug erreicht wird.

1. Qualifizierung	2. Hilfsmittel	3. Arbeitsabläufe
Erweiterung des BAköV-Seminars „Gesetzgebung“ um den Aspekt des Verwaltungsvollzugs	Anwendung des E-Government-Prüfleitfadens wird empfohlen	Schaffung zentraler Ansprechpartner in den Ministerien
Ergänzung des BMI-Handbuchs* zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften um den Aspekt des Verwaltungsvollzugs	Übersicht zu zentralen Ansprechpartnern bspw. im Bundesverwaltungsamt (BVA) oder Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)	Stärkung des fachlichen Austauschs mit den Vollzugsbehörden der Länder und Kommunen
Erhöhung der Anzahl von Beschäftigten in den Ministerien mit Vollzugserfahrung	Weiterentwicklung ressortspezifischer Prozesslandkarten und damit Ausbau der Nationalen Prozessbibliothek	Ggf. Ergänzung der GGO-Anforderungen mit Blick auf die Prüfung der E-Government-Tauglichkeit von Regelungsentwürfen

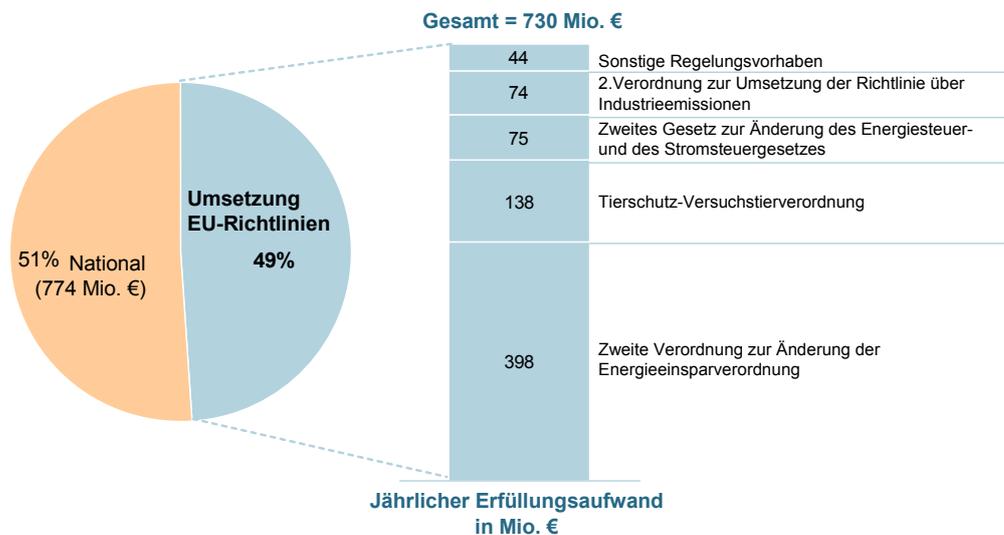
Abb. 23: Maßnahmenpaket „Schlanker, medienbruchfreier Verwaltungsvollzug“

Der NKR unterstützt das von den Staatssekretären verabschiedete Maßnahmenpaket. Es unterstreicht, dass der von NKR und IT-Planungsrat erarbeitete E-Government-Prüfleitfaden nur ein Instrument von vielen ist, mit dem der Verwaltungsvollzug zukünftig stärker im Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden soll. Der NKR fordert die Bundesregierung auf, das Maßnahmenpaket zügig umzusetzen und über den Stand im Sommer 2014 zu berichten.

5. **Transparenz über Kostenfolgen von EU-Vorhaben**

Ende des Jahres 2012 verzeichnete die Europäische Kommission einen **Bestand von 9.576 EU-Verordnungen und 1.989 EU-Richtlinien**. Allein in 2012 wurden rund 1.250 EU-Verordnungen und 50 Richtlinien verabschiedet.

So überrascht es nicht, dass mit 49% ein erheblicher Anteil des Erfüllungsaufwands der im Berichtszeitraum von der Bundesregierung verabschiedeten Regelungsvorhaben auf EU-rechtliche Vorgaben zurückzuführen ist. Insgesamt gab es im Berichtszeitraum 56 Regelungsvorhaben, die der Umsetzung von EU-Richtlinien dienen.



Insgesamt 56 Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum, die durch EU-Vorgaben beeinflusst werden; Anteil berücksichtigt sowohl be- als auch entlastende EU-rechtliche Vorgaben

Abb. 24: Anteil jährlicher Erfüllungsaufwand, der auf EU-rechtliche Vorgaben zurückzuführen ist

Dieser Anteil berücksichtigt jedoch nur diejenigen Vorgaben der EU, die in nationales Recht umzusetzen sind. Nur wenn eine Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht erforderlich ist, ist der Erfüllungsaufwand durch die Ressorts abzuschätzen.

Zum Beispiel wird mit der Tierschutz-Versuchstierverordnung die Richtlinie 2010/63/EU zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere umgesetzt.²² Die Verordnung stellt – entsprechend den Vorgaben der EU-Richtlinie – höhere Anforderungen unter anderem an die Genehmigung von Tierversuchen, an die Einrichtungen zur Haltung der Tiere sowie an die Sachkunde des Personals. Das zuständige BMELV hat hier einen zusätzlichen jährlichen Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung von 138 Mio. Euro ermittelt. Dieser zusätzliche Aufwand ist auf die Vorgaben der EU-Richtlinie zurückzuführen.

²² Die Verordnung ist noch nicht verabschiedet. Der Entwurf wird aktuell noch im Bundesrat beraten.

NKR-Prüfung der 1:1-Umsetzung von EU-Richtlinien

Mit der NKR-Novelle im Jahr 2011 wurde dem NKR u.a. das Mandat übertragen, die methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung von Gold-plating prüfen zu können (vgl. hierzu auch Kapitel I.2, Seite 23). Das heißt, „inwieweit im Falle der Umsetzung einer Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte der Europäischen Union über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden“.*

So sollte zum **Beispiel** mit der Verordnung zur **Neufassung der „Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Tätigkeiten mit biologischen Arbeitsstoffen [...]“** die so genannte Nadelstich-Richtlinie (Richtlinie 2010/32/EU) in nationales Recht umgesetzt werden. Gegenstand dieser Richtlinie ist die Durchführung einer von den Sozialpartnern auf europäischer Ebene geschlossenen Rahmenvereinbarung zur Vermeidung von Verletzungen durch scharfe/ spitze Instrumente im Krankenhaus- und Gesundheitssektor, da bei derartigen Verletzungen die Gefahr von Infektionen durch Krankheitserreger besteht. Die Gefährdungen, denen mit der Nadelstich-Richtlinie begegnet werden sollte, betreffen nicht nur Beschäftigte im Gesundheitssektor, sondern auch in anderen Bereichen (zum Beispiel in Laboratorien, Biotechnologie- und Forschungseinrichtungen). Der Entwurf des BMAS sah deshalb eine branchenübergreifende Umsetzung vor. Damit liegt hier ein – vom Ressort ausgewiesener – Fall des Gold-platings vor. Das Ressort begründete dies damit, dass auf diese Weise ein einheitliches, von der jeweiligen Gefährdung abhängiges Schutzniveau erzielt wird.

Mit der **Verordnung zur Einführung eines Eurovergällungsmittels für die vollständige Vergällung von Branntwein** soll unter anderem die in einer Richtlinie (Richtlinie 92/83/EWG) vorgesehene Möglichkeit zur Versagung der Verbrauchsteuerbefreiung umgesetzt werden, wenn das für die vollständige Vergällung von Branntwein verwendete Vergällungsmittel aus Gründen der Sicherung des Steueraufkommens ungeeignet ist. Der Verordnungsentwurf des Bundesministeriums der Finanzen geht über die zugrundeliegende EU-Richtlinie hinaus, da er als weiteren Versagungsgrund den „Gesundheitsschutz“ benennt. Dem NKR war es hierbei nicht ersichtlich, warum in einer steuerrechtlichen Verordnung die Frage des Gesundheitsschutzes geregelt werden soll. Er hat hierauf in seiner Stellungnahme hingewiesen. Das Verordnungsgebungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

* § 4 Abs. 2 Nr. 5 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (NKR).G).

Nicht einbezogen in das Ex-ante-Verfahren sind dagegen die unmittelbar geltenden EU-Verordnungen. Der Anteil des auf EU-Vorgaben zurückzuführenden – und für Bürger, Unternehmen und Verwaltungen in Deutschland spürbaren – Erfüllungsaufwands dürfte damit tatsächlich um einiges höher als die genannten 49% sein. Hier besteht eine **Lücke im Transparenzsystem**, zu deren Größenordnung bisher keinerlei Anhaltspunkte vorliegen. Von daher erwartet der NKR, dass die Bundesregierung möglichst bald Lösungsansätze entwickelt, um diese Lücke zu schließen. Ein Schritt in diese Richtung stellt das Gemeinschaftsprojekt REACH dar (siehe nachfolgenden Kasten).

Projekt „REACH“

**Schwachstellenanalyse der
Registrierungspflichten durch die
europäische Chemikalienverordnung
REACH**

Ein Gemeinschaftsprojekt
des Nationalen Normenkontrollrats,
des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit,
der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und
Arbeitsmedizin und
des Umweltbundesamtes sowie
des Verbands der Chemischen Industrie

November 2012

Das Gemeinschaftsprojekt REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) befasste sich erstmals mit den bürokratischen Belastungen aufgrund einer EU-Verordnung, der Chemikalienverordnung REACH, auf nationaler Ebene. Gemäß der Verordnung müssen Hersteller und Einführer von Chemikalien schrittweise die von ihnen hergestellten oder eingeführten Stoffe auf mögliche gefährliche Eigenschaften untersuchen und die Ergebnisse der europäischen Chemikalienagentur ECHA melden.

Der Bericht analysiert den Aufwand, der deutschen Unternehmen in der ersten Registrierungsphase bis Ende 2010 entstanden ist. Er enthält Vorschläge zur Beseitigung von identifizierten Schwachstellen, die nun in den auf EU-Ebene bevorstehenden Überprüfungsprozess eingebracht werden.

Der Projektbericht ist im Internet verfügbar unter:

<http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Publikationen/publikationen.html>

Die große Zahl von EU-Rechtsakten zeigt auch, wie wichtig es ist, dass sich die Bundesregierung frühzeitig in das Rechtsetzungsverfahren auf EU-Ebene einbringt. Der NKR unterstützt daher nachdrücklich den Beschluss der Bundesregierung vom Dezember 2012, das bestehende **Verfahren zur Bürokratiekostenschätzung bei der EU-Gesetzgebung** (EU-ex ante-Verfahren) weiterzuentwickeln. Anfang 2013 haben die Ressorts erstmals auf der Grundlage des jährlichen Arbeitsprogramms sowie der Roadmaps²³ der Europäischen Kommission diejenigen EU-Initiativen mit voraussichtlich signifikanten Belastungen für Deutschland identifiziert. Diese Untersuchung ist aus Sicht des NKR wesentlich, um von Beginn an auf eine möglichst belastungsarme Ausgestaltung der Kommissionsvorschläge für EU-Rechtsakte hinzuwirken. Der NKR erwartet, dass die identifizierten EU-Vorhaben kontinuierlich weiterverfolgt und -begleitet werden.

Durch seine **Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Gremien in Europa** trägt der NKR des Weiteren dazu bei, die Transparenz von Kostenfolgen von EU-Vorhaben zu verbessern und bestehende Belastungen abzubauen. Hervorzuheben ist hier die Mitgliedschaft des NKR-Vorsitzenden Dr. Johannes Ludwig in der **Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten**, der sogenannten Stoiber-Gruppe.²⁴ Das Mandat dieser Gruppe wurde durch Beschluss der Kommission im Dezember 2012 bis zum 31. Oktober 2014 verlängert. In dieser Zeit wird die Gruppe gemäß ihres neuen Mandats insbesondere die Verwaltungslasten für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie für Kleinunternehmen noch stärker in den Blick nehmen. Von großem Interesse war in diesem Zusammenhang die Online-Konsultation

²³ Kurzbeschreibungen neuer EU-Initiativen.

²⁴ Die Gruppe wird von Herrn Ministerpräsidenten a.D. Dr. Edmund Stoiber geleitet. Ihr gehören 14 weitere hochrangige Persönlichkeiten an. Nähere Informationen im Internet unter: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm.

der Kommission zu den zehn EU-Rechtsakten, die den größten Aufwand für KMU verursachen. Die Ergebnisse der Konsultation, an der sich rund 1.000 Unternehmen sowie Unternehmensverbände beteiligt haben, hat die Kommission am 7. März 2013 zusammen mit der Mitteilung „Intelligente Regulierung – Anpassung an die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen“ veröffentlicht.²⁵ Wichtig ist jetzt, dass die Kommission schnell die notwendigen Konsequenzen zieht, indem sie die ermittelten Rechtsakte evaluiert und Vereinfachungsvorschläge vorlegt. Eine weitere Aufgabe der Stoiber-Gruppe unter neuem Mandat ist die Begleitung der nationalen Umsetzung der Maßnahmen aus dem Aktionsprogramm der Kommission zur Verringerung der Verwaltungslasten.²⁶

Eine bedeutende Rolle spielt auch die **Zusammenarbeit des NKR mit den unabhängigen Räten für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung** in den Niederlanden (Actal), Schweden (Regelrådet), Großbritannien (RPC) und der Tschechischen Republik (RIAB). Über den regelmäßigen Austausch zu nationalen Entwicklungen und methodischen Fragen zum Erfüllungsaufwand hinaus veröffentlichen die Räte auch gemeinsame Positionspapiere zur Förderung von Bürokratieabbau und intelligenter Rechtsetzung auf europäischer Ebene, so auch im Rahmen der EU-Konsultation zu Smart Regulation im September 2012.²⁷ Eine – bereits wiederholt vorgebrachte – gemeinsame Forderung der fünf unabhängigen Räte ist die Unabhängigkeit des Impact Assessment Boards²⁸ auf EU-Ebene, indem das kommissionsinterne Gremium um unabhängige externe Experten erweitert wird. Ziel sollte letztlich die Einrichtung eines unabhängigen EU-Normenkontrollrats sein. Die fünf Räte wollen ihre Zusammenarbeit auch hinsichtlich geplanter EU-Regelungsvorhaben ausbauen, indem sie sich systematisch über EU-Vorhaben mit voraussichtlich signifikanten Belastungen austauschen und gegebenenfalls gemeinsam Stellung dazu beziehen.

Gemeinsam haben die fünf Räte auch ihre **Kontakte mit dem Europäischen Parlament sowie dem EU-Ministerrat** intensiviert. Schwerpunkt der Treffen ist, dem Thema Folgenabschätzungen und intelligente Rechtsetzung in den verschiedenen Ausschüssen des Parlaments sowie den Ratsgremien stärkere Bedeutung zu verleihen. Auch hier wäre hilfreich, wenn die Folgekosten von EU-Regelungen in politischen Diskussionen stärkere Beachtung finden würden.

25 Folgende Rechtsvorschriften der EU verursachen nach Auffassung der KMU den meisten bürokratischen Aufwand: REACH-Verordnung (Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe), Mehrwertsteuervorschriften, Legislativpaket für die allgemeine Produktsicherheit und Marktüberwachung, Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, Abfall-Rahmengesetzgebung, Arbeitsmarktvorschriften, Datenschutzvorschriften, Vorschriften über die Arbeitszeiten, Vorschriften über Ausrüstung für Lenk- und Ruhezeiten im Straßenverkehr, Vorschriften über die öffentliche Vergabe, modernisierter Zollkodex. Die Mitteilung der Kommission (COM(2013)122) sowie die Ergebnisse der Online-Konsultation sind im Internet unter http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_de.htm verfügbar.

26 Das Aktionsprogramm der Europäischen Kommission zur Verringerung der Verwaltungslasten ist Ende 2012 ausgelaufen. Ziel des Programms war es, die Bürokratiekosten um 25% zu reduzieren. Gemäß der im Dezember 2012 vorgelegten Bilanz ist dieses Ziel erreicht; Maßnahmen mit einem Entlastungsvolumen von 30,8 Mrd. Euro sind auf EU-Ebene verabschiedet worden.

27 Das Positionspapier ist auf der Website des NKR unter <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Publikationen/publikationen.html> verfügbar.

28 Das Impact Assessment Board der Europäischen Kommission untersucht die von der Kommission erstellten Folgenabschätzungen und gibt Stellungnahmen zu deren Qualität ab. Das Board wird von der Stellvertretenden Generalsekretärin der Europäischen Kommission geleitet; ihm gehören acht Direktorinnen bzw. Direktoren verschiedener Generaldirektionen an.

6. Internationale Standards zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands

Das international anerkannte Standardkostenmodell wird in zahlreichen Ländern sowie auf EU-Ebene genutzt, um Bürokratiekosten aus Informationspflichten zu berechnen. Vergleichbare internationale Standards zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands, also den Folgekosten gesetzlicher Regelungen insgesamt, gibt es noch nicht. Unter der Federführung der **Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)** startete Anfang dieses Jahres ein Projekt zur Entwicklung eines OECD-Leitfadens zur Messung und Reduzierung von Erfüllungsaufwand. Der Leitfaden soll die bestehenden Methoden verschiedener Länder darstellen sowie bewährte Praktiken, Herausforderungen und gemeinsame Grundsätze identifizieren. Das Dokument soll im April 2014 vom zuständigen Komitee der OECD verabschiedet und veröffentlicht werden. In enger Zusammenarbeit mit der Bundesregierung hat der NKR dieses Projekt mit auf den Weg gebracht, nicht zuletzt durch Beteiligung an der entsprechenden Projektfinanzierung. Derartige gemeinsame Standards würden internationale Vergleiche ermöglichen, von denen zusätzliche Impulse für die Verbesserung der Gesetzgebungsqualität erwartet werden können.

International Regulatory Reform Conference (IRRC) 2013

Am 31. Januar und 1. Februar 2013 fand die IRRC 2013 unter dem Motto „Verantwortung, Transparenz, Teilhabe: Grundlage guter Regierungsführung“ in Berlin statt. Auf Einladung der Bundesregierung sowie des NKR und weiterer Mitveranstalter diskutierten 320 Teilnehmer aus 44 Ländern in vier Plenarsitzungen sowie zahlreichen Workshops über verschiedene Elemente von intelligenter Rechtsetzung und Regulierungsreform. Themen wie die Rolle der Parlamente, die Ermittlung der Kosten sowie des Nutzens neuer Regelungen bis hin zur effektiven Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht wurden erörtert. Der NKR organisierte einen Workshop zu dem Thema „Interne Expertise oder unabhängige Beratung: Wie Regierungen die Qualität von Regelungen sicherstellen“ (siehe auch Abbildung auf nächster Seite). Ausgangspunkt dieses Workshops war Ziffer 3 der OECD-Empfehlung zur Regulierungspolitik und Regierungsführung, wonach die OECD-Mitgliedsländer Mechanismen und Institutionen einführen sollen, „um die Verfahren und Ziele der Regulierungspolitik aktiv zu überwachen [...] und dadurch die Regulierungsqualität zu fördern“. Die Workshop-Teilnehmer diskutierten mit hochrangigen Vertretern sowohl von regierungsinternen (Dänemark und Kanada) als auch –externen (Deutschland, Tschechische Republik und Vereinigtes Königreich) Kontroll- und Beratungsgremien über die Vorteile und Herausforderungen der verschiedenen Ansätze zur Sicherung der Qualität von Gesetzen. Das Sekretariat des EU-Ministerrats war ebenfalls beteiligt. Einig waren sich die Teilnehmer, dass Überwachungsgremien – wenn auch auf unterschiedliche Weise – wesentlich zur Transparenz der zu erwartenden Rechtsfolgen beitragen.

Der NKR dankt der Bundesregierung für die Organisation der IRRC. Die Konferenz bot eine ausgezeichnete internationale Plattform für Entscheidungsträger und Experten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Forschung, um sich über innovative Methoden und beispielhafte Lösungen auszutauschen. Aus Sicht des NKR ist es wichtig, die Möglichkeit zu einem solchen internationalen Austausch – sei es in Deutschland oder in anderen interessierten Ländern – fortzuführen.

Unterlagen und Ergebnisse der IRRC sind im Internet unter www.bundesregierung.de/irrc2013 verfügbar.

INTERNAL EXPERTISE

INDEPENDENT ADVICE

HOW GOVERNMENTS

FOCUS ON THE FUTURE

THERE ARE DIFFERENT MODELS AND STRUCTURES IN DIFFERENT COUNTRIES

ENSURE REGULATORY QUALITY

THE WAY HOW INSTITUTIONS ARE SET UP

IT MAKES A DIFFERENCE



DENMARK

- HOW WE INVOLVE PEOPLE
- ADVISORY GROUP
- FULL PROCESS IS TRANSPARENT
- INTERNAL - SUPER TRANSPARENT

MAKE IT SIMPLE
DIRECT TRANSPARENT

WHO KNOWS YOU IN YOUR COUNTRY? AUTHORITY SUCCESS PUBLIC RELATIONS



CZECH REPUBLIC

- NOT DRIVEN BY GOVERNMENT
- BOTTOM UP!
- NOT INDEPENDENT FOR BUDGET
- GROUP CONTROLLED BY PEOPLE OUTSIDE OF GOVERNMENT
- IMPACT ASSESSMENT
- AMBITION GROWS

SEMI INDEPENDENT
LOOKING TOWARDS EU AND FUTURE



CANADA

- GROUP OF MINISTERS DECIDE
- INDEPENDENT INTERNAL ADVISORY GROUP
- CENTER OF EXPERTISE

PEOPLE PEOPLE
GROUPS GROUPS



UK

- VALUE OF INDEPENDENT BODY
- PROVIDE OPINIONS
- NUMBERS OF COST
- RESPONSIBLE FOR CREDIBILITY
- REALITY CHECK, EXPERTISE

INDEPENDENT BODY



GERMANY

- NORMENKONTROLLRAT
- PLURALISTIC BODY
- BASED ON SPECIAL LAW
- NOT AS MUCH IMPACT AS THEY LIKE TO HAVE
- TIME LIMITS, COMMENTS, REVUES
- STAY CLOSE TO LAW...
- ALL VOTES COME PUBLIC
- GUARANTY BALANCE
- PUBLIC - BUSINESS - GOVERNMENT
- SPECIAL PROGRAMS

CLOSE TO LAW
INDEPENDENT MANDATE



EU

- RULES, RULES, RULES
- DIVERSE LANGUAGES
- MAKE SURE OF PROCESSES
- ASURE THAT COUNCIL DOES ITS JOB
- SEARCH CENTER OF GRAVITY
- REPORTS TO MEMBERS
- LOTS OF DIFFERENT GROUPS
- JOBS, EMPLOYMENT THATS PRIORITY
- TIME FRAMES
- QUALITY

GOOD NEWS
BAD NEWS

IS THIS IMPORTANT? IS THIS POLITICS OR TECHNOLOGY?

IS THE INTERNET THE SOLUTION?

- Transparency
- Maybe change Laws
- Involve EVERYBODY
- ADVICE OF EVERYBODY
- QUALITY OF ADVICE
- INDEPENDENT?!

WHO RESPONDS? MOSTLY PEOPLE WITH SPECIAL INTERESTS

PR IS NOT OUR JOB



IDENTIFY COSTS DATAS AND FACTS



SHOULD WE BETTER CHECK THE POLITICAL ENVIRONMENT?

POLITICAL SUCCESS

THINGS AND TIMES ARE CHANGING

FORM OF DELIVERY OF ADVICE



WE CAN EXPLAIN REGULATION TO WIDE PUBLIC

LEARNING FROM OTHERS



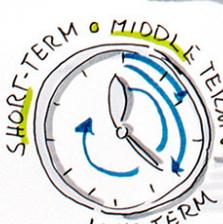
HISTORY REGULATORY CHECK

CULTURAL FAMILIAR WITH A PROCESS LIKE THIS?!

WHAT'S YOUR SUCCESS?

- IS OUR WORK RESPECTIVE?
- WORKING IN QUALIFIED GROUPS
- RESPECT FOR ADVICES
- FEEDBACK
- POLITICA SUCCESS
- WORKS WELL IN THE FUTURE
- ACCEPTANCE OF ADVICE
- MONEY, MONEY

CREDIBILITY



JOURNEY



WE NEED SUPPORT!

INTERNAL GOVERNMENT - ECONOMY, PEOPLE - SOCIETY, PARLIAMENT

III Chancen zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands nutzen

Die Transparenz über Kostenfolgen vor Verabschiedung neuer Gesetze sowie die Vermeidung unnötiger Belastungen sind essenziell. Ebenso wichtig ist es, dass der bereits bestehende Erfüllungsaufwand untersucht und spürbare Entlastungen bewirkt werden. In der Vergangenheit konnten mit einer Reihe von Projekten zielführende Entlastungsvorschläge für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung erarbeitet werden. Wie die nachfolgenden Beispiele zeigen, gibt es erhebliche Potenziale zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands, die bislang noch nicht ausgeschöpft wurden.

Der NKR ist darüber hinaus der Ansicht, dass es sich lohnt, in weiteren Lebens- und Wirtschaftsbereichen Ex post-Untersuchungen zu initiieren. Die aktive Beteiligung und Unterstützung durch Länder und Kommunen sowie durch Bürger und Wirtschaft ist für die erfolgreiche Durchführung von Projekten und für die Umsetzung von Vereinfachungsmaßnahmen unerlässlich.

1. Verkürzung der Aufbewahrungsfristen

Im Projekt „Harmonisierung und Verkürzung der Aufbewahrungsfristen“ unter der Federführung des BMF beispielsweise konnten hilfreiche Vereinfachungsvorschläge erarbeitet werden. Der darauf beruhende Regelungsentwurf im Jahressteuergesetz 2013 mit einem jährlichen Entlastungsvolumen von 2,5 Mrd. Euro ist jedoch im Bundesrat gescheitert. Eine Realisierung der Verkürzung der Aufbewahrungsfristen hätte statt des im Berichtszeitraum vom NKR bilanzierten Anstiegs um im Saldo 1,5 Mrd. Euro zu einer Reduzierung von 1 Mrd. Euro geführt, also einer erheblichen Entlastung der Unternehmen statt einer spürbaren Belastung.

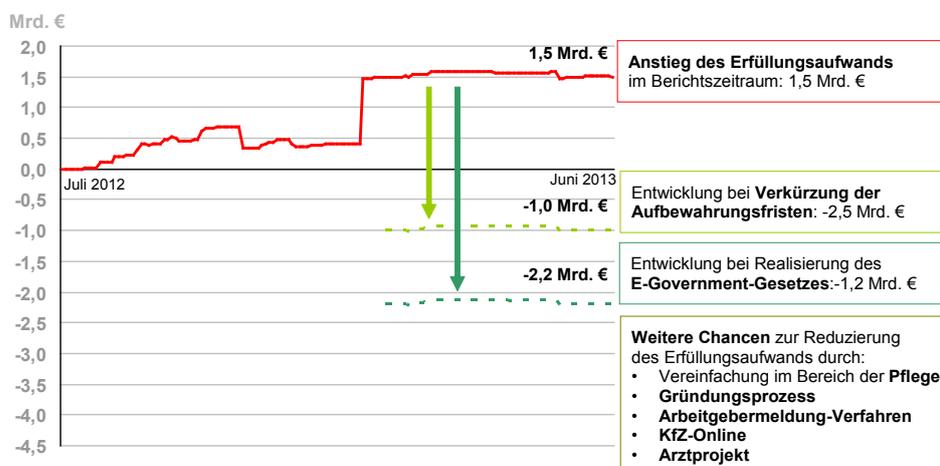


Abb. 25: Potenziale zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands

2. E-Government-Gesetz

Auch beim E-Government werden die Potenziale für effizientes Verwaltungshandeln und den Abbau unnötiger Bürokratie nicht ausreichend ausgeschöpft (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Kapitel II.4). Vor diesem Hintergrund ist das von der Bundesregierung verabschiedete E-Government-Gesetz von besonderer Bedeutung. „Mit dem E-Government-Gesetz werden die zentralen Weichen für zukünftiges Verwaltungshandeln in Deutschland gestellt. Es ist damit für den Wirtschaftsstandort Deutschland und das Verhältnis von Bürgern zu ihrem Staat zweifellos von besonderer Bedeutung.“²⁹ Die Zahlen zu den erreichbaren Einsparungen verdeutlichen, dass es zu diesem Reformprozess keine Alternative gibt. Das Vorhaben ist ein Kernelement des Bürokratieabbaus. So führt die konsequente Umsetzung des Gesetzes zu jährlichen Einsparungen von 1,2 Mrd. Euro für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung. 80 Prozent der Einsparungen entfallen dabei auf die Verwaltung des Bundes. Es kann zudem wesentliche Impulse für den weiteren Ausbau von E-Government-Anwendungen auf Landes- und Kommunalebene geben, deren Einsparpotenzial um ein Vielfaches höher liegen dürfte.

Der NKR hält allerdings den im Gesetzentwurf angegebenen Umsetzungszeitraum von 30 Jahren für falsch. Ziel müsste sein, den Aufbau aller wesentlichen Infrastruktur-Komponenten in einem Zeitraum von bis zu 10 Jahren abzuschließen. Vor diesem Hintergrund hatte der NKR in seiner Stellungnahme zum E-Government-Gesetz die Aufstellung eines ressortübergreifenden **Masterplans „E-Government-Gesetz“** gefordert, der kurz- und mittelfristige Realisierungsziele enthält. Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung dieser Empfehlung gefolgt ist. Sie will die Möglichkeiten des Gesetzes nutzen und mit dessen entschlossener Umsetzung die Qualität des E-Governments weiter steigern. Der Masterplan wird derzeit als politisches Programm für die 18. Legislaturperiode konzipiert. Zum einen sollen mit dem Masterplan die durch das Gesetz vorgegebenen Umsetzungsverpflichtungen für den Bund (u.a. eAkte, De-Mail-Zugang, Onlineausweisfunktion) realisiert werden. Ziel ist es, diese aus Effizienzgründen durch (gemeinsam nutzbare) modulare IT-Lösungen zu unterstützen. Mit der Umsetzung der im E-Government-Gesetz vorgesehenen Verpflichtungen soll in der 18. Legislaturperiode begonnen werden. Der Masterplan soll zudem Projekte und Dienstleistungen aus allen Ressorts enthalten, die besonders gut geeignet sind, den Mehrwert des E-Government-Gesetzes für eine effiziente und nutzerorientierte (Bundes)Verwaltung deutlich zu machen.

29 Stellungnahme des NKR gem. § 6 Abs. 1 NKR-Gesetz zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 28. August 2012.

E-Government-Initiative für De-Mail und den neuen Personalausweis

Das Bundesministerium des Innern unterstützt die landesweite Verbreitung von De-Mail und des neuen Personalausweises mit einer E-Government-Initiative. Die Initiative greift Fragen aus der Praxis auf und arbeitet am Abbau technischer, organisatorischer und rechtlicher Hürden. Des Weiteren wird die Entwicklung neuer Anwendungen unterstützt. Für die Durchführung von Einführungsprojekten mit hohem Mehrwert und Nachnutzungspotenzial werden in den teilnehmenden Behörden Workshops zum Einsatz der Technologien durchgeführt, im Einzelfall auch Beratungen zum Projektmanagement, zur Umstellung der Prozesse oder auch zur technischen Integration. Dafür verpflichten sie sich, ihre Ergebnisse zu dokumentieren sowie Ansprechpartner für andere Behörden zu benennen. Im ersten Jahr (2012-2013) wurden 49 neue De-Mail- und eID-Anwendungen mit hohem Mehrwert und Nachnutzungspotenzial von 31 Kooperationspartnern erarbeitet, unter ihnen das Bundesministerium der Justiz und die Bundesagentur für Arbeit sowie Behörden von sieben Bundesländern (Berlin, Bremen, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen), fünf Landeshauptstädten (Dresden, Düsseldorf, München, Stuttgart, Wiesbaden) sowie zahlreichen Landkreisen, Städten und einer Hochschule. 2013 wird die Initiative fortgesetzt, im Fokus stehen die Unterstützung der Länder beim Aufbau zentraler Infrastrukturen für elektronische Identitäten und die Unterstützung weiterer neuer Anwendungen und innovativer Einsatzszenarien.

3. NKR-Projekt „Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arzt- und Zahnarztpraxen“

Bürokratie kostet Zeit und Geld, und diese Zeit fehlt für Behandlung von Patienten. Immer häufiger berichten Ärzte und Zahnärzte, dass die Bürokratie in ihren Praxen zunimmt. Dies nimmt der NKR gemeinsam mit der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV), der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung (KZBV), der Bundeszahnärztekammer (BZÄK) und dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) zum Anlass, die möglichen Ursachen näher zu untersuchen und Vorschläge zu seiner Reduzierung zu erarbeiten. Sie werden dabei insbesondere vom GKV-Spitzenverband und der Geschäftsstelle des Gemeinsamen Bundesausschusses (G-BA) unterstützt. Die Erhebung erfolgt durch das Statistische Bundesamt.

Das Projekt macht sich dabei zu eigen, dass alle Akteure bereits mit der SKM-Methodik vertraut sind. Dies beruht insbesondere darauf, dass der G-BA durch den Gesetzgeber verpflichtet wurde, die Bürokratiekosten, die von ihm selbst veranlasst werden, abzuschätzen und auszuweisen. Bei der erfolgreichen Implementierung des Verfahrens zur Jahresmitte 2012 hat sich der NKR wesentlich eingebracht. Er steht hinsichtlich methodischer Fragen im steten Austausch mit dem G-BA.

In einem ersten Schritt wurde eine Vorbefragung durchgeführt, um Anhaltspunkte zu gewinnen, welche Dokumentationspflichten für die Betroffenen in besonderer Weise belastend sind. Im Ergebnis dieser Befragung schien die Belastung der ausgewählten Bereiche nicht subs-

tantiell genug, um generelle Rückschlüsse für die Gesamtbelastung von Arzt- und Zahnarztpraxen durch Bürokratie zu ziehen. Daher ist das Ziel des Projektes nun, sich in einer ersten Projektphase einen Überblick über die Gesamtbelastung der Arzt- und Zahnarztpraxen durch gesetzliche und untergesetzliche Informationspflichten auf Bundesebene zu verschaffen und dabei besonders belastende Bereiche zu identifizieren. In einer zweiten Projektphase werden auf Basis dieser Messergebnisse ausgewählte Pflichten einer vertiefenden Analyse mit dem Fokus auf Identifizierung von Vereinfachungen unterzogen. In einer dritten Projektphase werden schließlich unter der Moderation des NKR Handlungsempfehlungen zur Reduzierung von Belastungen der niedergelassenen Ärzte und Zahnärzte entwickelt. Am 25. März 2013 erfolgte der offizielle Start des Projekts im Bundeskanzleramt. Der Abschluss der ersten Projektphase ist für den Herbst des Jahres 2013 vorgesehen. Direkt im Anschluss soll die Umsetzung der 2. Projektphase erfolgen, so dass im Frühjahr 2014 mit der Entwicklung von Handlungsempfehlungen begonnen werden kann.

4. Einfacher gründen und Vereinfachung der elektronischen Archivierung

Auf Grundlage des Arbeitsprogramms „Bessere Rechtsetzung“ führt die Bundesregierung derzeit Verfahrensuntersuchungen nach Vorbild der „Einfacher zu...“-Projekte³⁰ des NKR durch. Mit Blick auf Möglichkeiten zur spürbaren Reduzierung des Erfüllungsaufwands sind dabei aus Sicht des NKR v.a. folgende Projekte vielversprechend.

Einfacher gründen – Ablauf von der Geschäftsidee bis zum ersten Umsatz

Unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie führt die Bundesregierung derzeit eine Verfahrensuntersuchung im Bereich Betriebsgründung durch. Die Untersuchung erfolgt in Zusammenarbeit mit dem DIHK und dem ZDH sowie unter Beteiligung des NKR und der Bundesländer Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Sachsen und Thüringen.

Ziel des Projekts ist zunächst die Beschreibung des idealtypischen Ablaufs eines Gründungsprozesses. Die Untersuchung erfolgt in den Wirtschaftszweigen Baugewerbe, Handel, Gastgewerbe und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen wie z.B. Startups in der Informations- und Kommunikationswirtschaft. Auf diese vier Wirtschaftszweige entfallen über 60 Prozent aller Gründungen in Deutschland. Zudem erlaubt die Auswahl dieser Wirtschaftszweige so-

³⁰ Bei den „Einfacher zu...“-Projekten des NKR handelt es sich um ebenenübergreifende Ex post-Projekte zur Reduzierung von Aufwand bei Verfahren der Antragstellung und -bearbeitung in konkreten Rechtsbereichen. Durch die Zusammenarbeit aller Verfahrensbeteiligten – zuständige Bundes-, Länder- und Kommunalbehörden sowie betroffene Bürgerinnen und Bürger selbst – konnte eine große Zahl an Vereinfachungsvorschlägen erarbeitet werden. Bislang hat der NKR mit verschiedenen Partnern vier ebenenübergreifende Projekte zum Wohngeld, Elterngeld, Studierenden-BAföG und zur Einreise ausländischer Fach- und Führungskräfte durchgeführt.

wohl eine Beschreibung allgemeiner Verfahrensschritte als auch die Berücksichtigung branchenspezifischer Besonderheiten bspw. mit Blick auf das Gastgewerbe.

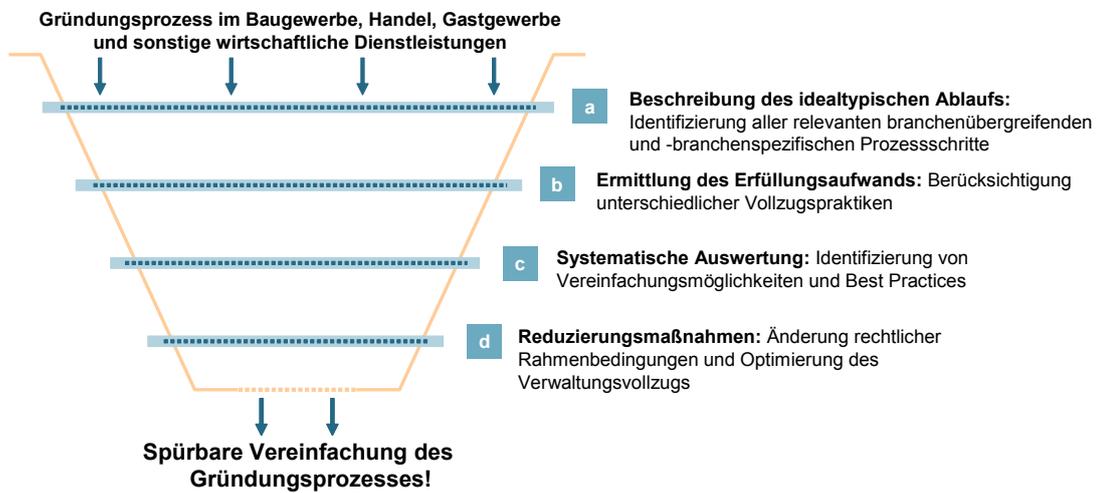


Abb. 26: Verfahrensuntersuchung „Einfacher gründen“

Anhand eines idealtypischen Gründungsprozesses ermittelt das Statistische Bundesamt den Erfüllungsaufwand. Dabei werden relevante Unterschiede in der Vollzugspraxis berücksichtigt und einander gegenübergestellt (z.B. Gründungsprozesse mit oder ohne Einbindung des „Einheitlichen Ansprechpartners“).

Auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse sollen Möglichkeiten zur Vereinfachung des Gründungsprozesses und Reduzierung des Erfüllungsaufwands sowohl für Betriebsgründer als auch für Vollzugsbehörden identifiziert werden. Der Abschluss des Projekts ist für Herbst 2013 vorgesehen.

Elektronische Archivierung von Unternehmensdokumenten

Unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen führt die Bundesregierung eine Verfahrensuntersuchung im Bereich der Besteuerung durch. Hierzu soll der Prozess der elektronischen Archivierung von Unternehmensdokumenten beleuchtet werden. Denn durch eine stärkere Nutzung der Möglichkeiten zur rechtssicheren elektronischen Archivierung können Kosten der Wirtschaft im Zusammenhang mit der Aufbewahrung von Rechnungen und anderen Belegen reduziert werden. Im Projekt soll geklärt werden, welche Faktoren Unternehmen daran hindern, vollständig auf eine elektronische Archivierung umzustellen und welche Maßnahmen ergriffen werden können, die elektronischen Verfahren stärker zu etablieren. Das Projekt soll bis Herbst 2013 abgeschlossen sein.

5. Beschäftigung von Arbeitnehmern – Optimierung der Meldeverfahren in der sozialen Sicherung

Das Projekt „Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung“ (OMS) geht auf einen Beschluss des Bundeskabinetts vom September 2011 zurück. Ziel des Projekts ist, bis Ende 2013 Vorschläge für eine Verbesserung der Meldeverfahren in der sozialen Sicherung zu erarbeiten. Dadurch soll bei den bestehenden Melde- und Beitragsnachweis- sowie Bescheinigungs- und Antragsverfahren in der sozialen Sicherung Bürokratie abgebaut und Effizienz gesteigert werden. Hierfür wurde im Jahr 2012 in Zusammenarbeit mit den an den Verfahren beteiligten Institutionen (Sozialversicherungsträger und Arbeitgeber) eine umfangreiche Bestandsaufnahme der Verfahren und der damit verbundenen Kosten durchgeführt. In einem zweiten Schritt wurden Optimierungsvorschläge gesammelt. Diese werden derzeit unter verschiedenen Aspekten (technische Umsetzbarkeit, Kostenersparnis etc.) bewertet.

Das Projekt könnte Voraussetzung für eine erhebliche Entlastung der Arbeitgeber wie auch der Sozialversicherungsträger im Bereich der Meldeverfahren schaffen. Insofern ist zu begrüßen, dass sich, neben dem BMAS, die Anwender der Verfahren im Projekt stark engagieren.

6. Pflegeprojekt

Die Bundesregierung hat im März 2013 den Bericht „Erfüllungsaufwand im Bereich Pflege – Antragsverfahren für gesetzliche Leistungen für Menschen, die pflegebedürftig oder chronisch krank sind“ vorgelegt.³¹ Der Bericht untersucht den Aufwand für verschiedene Antragsverfahren und die Pflegedokumentation, der den Pflegebedürftigen, deren Angehörigen, dem Pflegepersonal und den Kranken- und Pflegeversicherungen entsteht.

Allein die Pflegedokumentation verursacht Aufwand für das Pflegepersonal in Höhe von rund 2,7 Mrd. Euro pro Jahr. Das BMG hat daher die Ombudsfrau für die Entbürokratisierung in der Pflege beauftragt, die nun anstehende Erarbeitung von Vereinfachungsvorschlägen für die Pflegedokumentation mit den betroffenen Institutionen zu moderieren.

31 Download des Berichts unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Buerokratieabbau/2013-03-20-erfuellungsaufwand-pflege.pdf;jsessionid=7373DB21A8E58D55B4BE18105D543DB1.s3t1?__blob=publicationFile&v=3.

7. Kfz-Online

Der NKR unterstützt weiterhin das Projekt Kfz-Online. Die Federführung für das bisherige Deutschland-Online Projekt „Kfz-Wesen“ des IT-Planungsrats ist offiziell am 8. März 2013 auf der CeBIT von der Freien und Hansestadt Hamburg an das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung übergeben worden.³² Der erste Schritt des Projekts, die internetbasierte Außerbetriebsetzung, befindet sich bereits im parlamentarischen Verfahren. Unternehmen und Bürgern wird es künftig ermöglicht, ihr Fahrzeug über das Internet außer Betrieb zu setzen. Entlastungspotenziale: Wirtschaft 54 Mio. Euro, Bürgerinnen und Bürger 9 Mio. Euro sowie 2,1 Mio. Stunden. Zwei weitere Stufen, die internetbasierte Wiederzulassung (Stufe 2) und das internetbasierte Zulassungsverfahren (Stufe 3), sollen in den nächsten Jahren ebenfalls umgesetzt werden. Ziel des Projektes ist es, das gesamte Kfz-Zulassungsverfahren mit Hilfe des Internets abwickeln zu können.

³² Siehe hierzu auch: <http://www.it-planungsrat.de/kfz-wesen>.

IV Rückblick und Ziele für die Weiterentwicklung des Programms

1. Rückblick

Als im Jahr 2006 der Startschuss für das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ fiel, hatte die Bundesregierung im Blick auf die Reduzierung von Bürokratiekosten nicht mehr als eine Blaupause guter niederländischer Erfahrungen im Gepäck. So stand mit dem Standardkosten-Modell erstmals ein Instrument zur Verfügung, mit dem die Bürokratiekosten der Wirtschaft gemessen und auf deren Grundlage ein quantitatives Abbauziel formuliert werden konnte. Darüber hinaus wurde der NKR eingerichtet. Als unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium sollte er insbesondere dafür Sorge tragen, die Bürokratiekosten in neuen Regelungsentwürfen transparent und methodengerecht zu ermitteln, und die Bundesregierung bei der Erreichung ihrer Reduzierung der Bürokratiekosten unterstützen.

Heute – sieben Jahre später – ist festzustellen, dass Deutschland das Erfolgsmodell der Niederlande nicht nur konsequent angewendet, sondern auch systematisch weiterentwickelt hat. Deutschland ist damit von einem interessierten Zuschauer zu einem relevanten Player auf dem Gebiet des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung geworden. Dies ist nicht zuletzt auch auf das Engagement von Herrn Staatsminister von Klaeden zurückzuführen, dem die Gesamtverantwortung und -koordination für das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ obliegt. Der NKR dankt Herrn Staatsminister von Klaeden für die vertrauensvolle, anregende und ergebnisorientierte Zusammenarbeit.

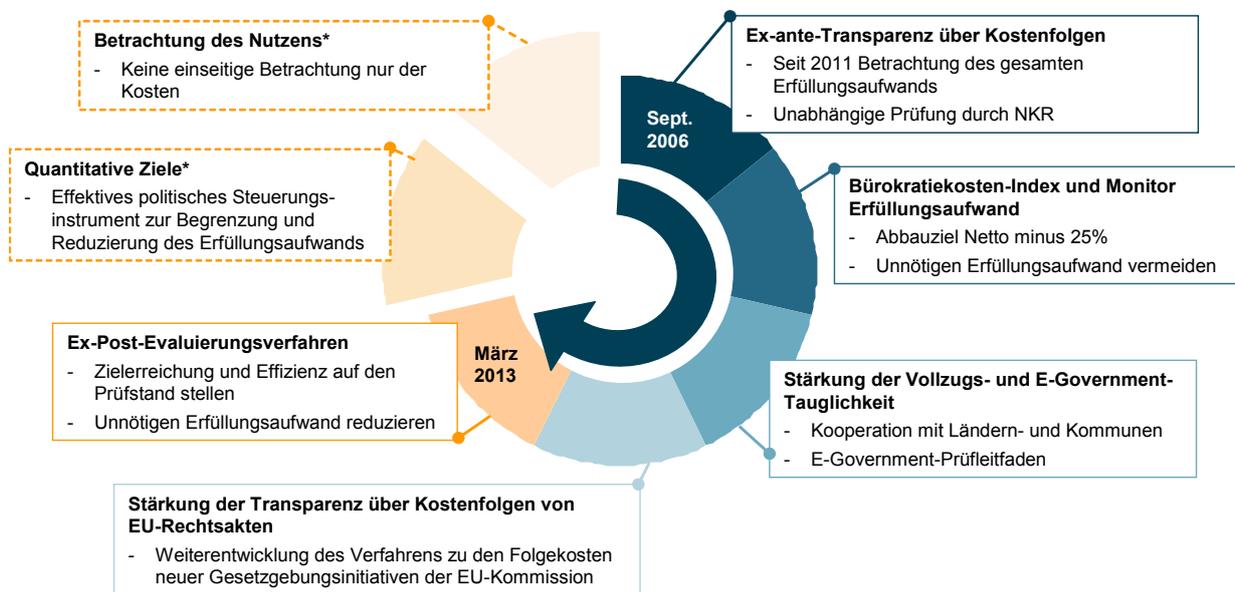
Ein wichtiger Meilenstein war hier vor zwei Jahren die **Erweiterung** des Regierungsprogramms **auf den gesamten Erfüllungsaufwand**. Damit zielt die Bundesregierung nicht mehr nur auf die Vermeidung und Reduzierung unnötiger Bürokratiekosten, sondern auf alle Kostenfolgen für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung. Die Prüfkompentenz des NKR wurde entsprechend ergänzt. Die Entscheidungsgrundlage für den Gesetzgeber hat sich damit erheblich verbessert (vgl. hierzu Kapitel II, Seite 37ff.). Alle neuen oder geänderten rechtlichen Vorgaben und ihre Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand werden zudem in einer Datenbank des Statistischen Bundesamts erfasst und in der Regel zwei Jahre nach in Krafttreten der jeweiligen Regelung nachgemessen. Die Entwicklung der Kostenfolgen neuer Regelungsvorhaben kann damit in einer **Vollständigkeit und Stringenz** nachverfolgt werden, wie **bisher in keinem zweiten Land in Europa**.

Mit dem von der Bundesregierung seit 2012 geführten **Bürokratiekosten-Index** ist ferner si-

chergestellt, dass die Entwicklung der Bürokratiekosten – auch nach Erreichen des Abbauziels – dauerhaft transparent bleibt, und die Bürokratieabbauerfolge der letzten Jahre nicht durch neue unnötige Kosten konterkariert werden.

Mit dem im Dezember 2012 gefassten Beschluss zur Weiterentwicklung des bestehenden **Verfahrens zu den Folgekosten neuer EU-Gesetzgebungsinitiativen** der EU-Kommission hat die Bundesregierung einen wichtigen Schritt getan, um von Beginn an auf eine möglichst bürokratiearme Ausgestaltung der EU-Rechtsakte hinzuwirken.

Zudem konnten mit dem St-Beschluss zum Thema „Schlanker medienbruchfreier Verwaltungsvollzug“ – der u.a. die Anwendung des E-Government-Prüfleitfadens empfiehlt – wichtige Impulse gesetzt werden, um die **Vollzugs- und E-Governmenttauglichkeit** zukünftig besser zu gewährleisten.



*Themen befinden sich zur Zeit in der Diskussion.

Abb. 27: Ganzheitlicher Ansatz für effektiven Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung

2. Systematisches Evaluierungsverfahren

Mit dem Schritt, sämtliche Folgekosten von Regelungsvorhaben vor ihrer Verabschiedung abzuschätzen, ist die Transparenz für den Gesetzgeber hinsichtlich der Konsequenzen seiner Entscheidungen nachhaltig verbessert worden. Aus Sicht des NKR ist es jedoch ebenso wichtig, nach etwa drei bis fünf Jahren zu prüfen, wie sich Gesetze und Verordnungen in der Praxis bewährt haben – also eine Evaluierung vorzunehmen. Denn eine Evaluierung stellt einen Zusammenhang her zwischen Ziel und Zweck einer Regelung und den tatsächlich erzielten Wirkungen sowie den damit verbundenen Kosten.

Auch im Rahmen des Expertendialogs der Bundeskanzlerin war die Forderung erhoben worden, eine stärkere Evaluationskultur in der Politik zu etablieren, um die Wirksamkeit politischer Entscheidungen systematischer auf ihre Wirkungen hin zu überprüfen.³³

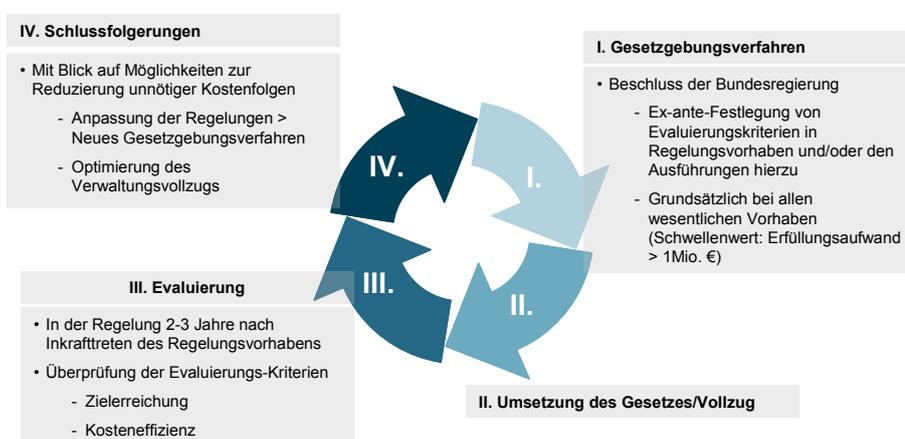


Abb. 28: Ziele und Konzept des systematischen Evaluierungsverfahrens

Den Beschluss des zuständigen Staatssekretärausschusses der Bundesregierung vom Januar 2013, eine systematische Ex post-Evaluierung für alle Gesetze mit Folgekosten ab einem Schwellenwert von einer Million Euro in Deutschland einzuführen, unterstützt der NKR daher ausdrücklich.

Neben der Höhe des jährlichen Erfüllungsaufwands als Anlass für eine Evaluierung können die Ressorts – wie bisher auch – aus anderen Gründen eine Evaluierung vorsehen. Denkbar wäre eine Evaluierung etwa bei einem hohen finanziellen Gesamtaufwand, bei Regelungsvorhaben von besonderer politischer Bedeutung oder großen Unsicherheiten über die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand oder den Verwaltungsvollzug. Anlass für eine Evaluierung kann auch die Nachmessung des Erfüllungsaufwands sein – wenn festgestellt wird, dass der tatsächliche Aufwand den Schwellenwert überschreiten wird.

Für die Evaluierung ist die Zielerreichung das wichtigste Kriterium, da Regelungen, die das im Regelungsentwurf formulierte Ziel verfehlen, zwangsläufig unnötigen Erfüllungsaufwand verursachen.

³³ „Dialog über Deutschlands Zukunft“, Ergebnisbericht des Expertendialogs der Bundeskanzlerin 2011/2012, S. 98f, Vorschlag 10 „Praxistest für Gesetze – Evaluationskultur in der Politik etablieren“.

Weitere Prüfkriterien können – je nach Umfang der Evaluierung – sein:

- » Nebenfolgen der Regelung (positive oder negative);
- » Akzeptanz der Regelung (z. B. Inanspruchnahme staatlicher Angebote);
- » Praktikabilität der Regelung, die im Hinblick auf vermeidbaren Erfüllungsaufwand zu prüfen ist (z. B. Bündelung von Aufgaben bei einer Vollzugsbehörde);
- » Abwägungen, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen.³⁴

Eine Evaluierung ist hinsichtlich ihrer Tiefe (z. B. Regelungsvorhaben insgesamt, Teile eines Artikelgesetzes, einzelne Bereiche eines Stammgesetzes, Vollzug), der Methodik (von interner bis hin zu einer extern wissenschaftlichen Evaluierung) und des Umfangs (von „Zwei-Seiten-Papier“ bis hin zu einem ausführlichen Bericht) noch nicht festgelegt. Diese Entscheidungen obliegen dem jeweils federführenden Ressort. Der Bericht soll in anschaulicher Form die wesentlichen Erkenntnisse der Evaluierung darstellen. Diese Berichte werden den betroffenen Ressorts sowie dem Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung im Bundeskanzleramt und dem Nationalen Normenkontrollrat zur Kenntnis gegeben. Erste Pilot-Gesetzesevaluierungen sind bereits für dieses und nächstes Jahr vorgesehen.

Das Evaluationsverfahren findet systematisch Anwendung für Regelungsvorhaben, die ab 1. März 2013 in die Ressortabstimmung eingebracht werden.

Von den 348 abschließend geprüften Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum (Juli 2012 – Juni 2013), haben 111 Regelungsvorhaben eine belastende Wirkung auf den jährlichen Erfüllungsaufwand. Davon führen 44 Regelungsvorhaben (13 Prozent) zu einem jährlichen Erfüllungsaufwand von mehr als 1 Mio. Euro. Diese Regelungsvorhaben verursachen eine jährliche Belastung von 2,15 Mrd. Euro und decken damit die jährliche Bruttobelastung von insgesamt 2,16 Mrd. Euro nahezu vollständig ab.

Demgegenüber hätten 67 Regelungsvorhaben (19 Prozent) keine der im Evaluierungskonzept festgelegten Schwellenwerte für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung überschritten.

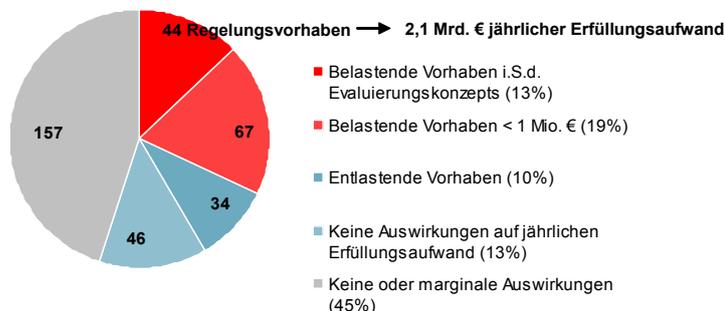


Abb. 29: Anzahl Regelungsvorhaben im Sinne des Evaluierungskonzept insgesamt

³⁴ Dies muss nicht zwangsläufig eine monetäre Betrachtung sein, sondern kann auch als Abwägung von Vor- und Nachteilen einer Regelung erfolgen. Politische Entscheidungen können dabei nicht vorweggenommen werden.

3. Ziele für die Weiterentwicklung des Programms

3.1 Quantitative Ziele

Nach dem Vorbild der Niederlande hatte sich die Bundesregierung mit Kabinettsbeschluss vom 28. Februar 2007 erstmals ein quantitatives Ziel zur Reduzierung der Bürokratiekosten gesetzt. Bis Ende 2012 sollten die für 2006 ermittelten Bürokratiekosten von knapp 50 Mrd. Euro um netto 25 Prozent reduziert werden. Nach Auffassung des NKR war dieses Ziel ein entscheidender Erfolgsfaktor, sowohl mit Blick auf die vielen Maßnahmen zum Abbau bestehender Kosten (vgl. hierzu Kapitel I.4.2, Seite 27) als auch zur Vermeidung neuer unnötiger Bürokratie (siehe hierzu Kapitel II.1). Es war die Richtschnur, an der der Erfolg des Regierungsprogramms – im wahrsten Sinne des Wortes – gemessen werden konnte. Für den Erfüllungsaufwand fehlt bislang ein solches politisches Steuerungsinstrument.

Auf seiner Klausurtagung im Februar 2013 hat der NKR die Notwendigkeit und Möglichkeiten der Formulierung quantitativer Ziele für den Erfüllungsaufwand besprochen. Klar ist: Eine 1:1-Übertragung des Abbauziels für die Bürokratiekosten ist praktisch nicht realisierbar. Hierfür fehlt insbesondere eine belastbare Ausgangsgröße, wie es sie mit der Bestandsmessung für die Bürokratiekosten gegeben hat. Eine solche Bestandsmessung – darüber besteht innerhalb und außerhalb der Bundesregierung Einigkeit – wird es für den Erfüllungsaufwand wegen des damit verbundenen unverhältnismäßig hohen Aufwands nicht geben können.

Gleichwohl bleibt die Notwendigkeit eines quantitativen Abbauziels für den Erfüllungsaufwand bestehen. Das Verfahren zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands wird seit nunmehr zwei Jahren angewendet. Dabei ist im Saldo ein Anstieg festzustellen (vgl. hierzu die Ausführungen zu Kapitel I). Gleichzeitig haben die Erfahrungen mit einer Reihe von Projekten gezeigt, dass die Möglichkeiten zu spürbaren Entlastungen von Wirtschaft, Bürgern und Verwaltung bei Weitem noch nicht ausgeschöpft sind (vgl. hierzu Kapitel III, Seite 55ff.).

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der NKR für die kommenden vier Jahre die Formulierung quantitativer Abbauziele, insgesamt in Verbindung mit Zielsetzungen für bestimmte Politikbereiche/Ressorts. Nur so entsteht der notwendige politische Druck, die Kosten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung auf das notwendige Maß zu begrenzen. Die Zeit bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode sollte genutzt werden, geeignete Zieldefinitionen so zu diskutieren, so dass entsprechende Zielvorgaben im Herbst 2013 beschlossen werden können.

3.2 Darstellung des Nutzens von Regelungsvorhaben

Nach den Regelungen der GGO ist in Regelungsentwürfen der Erfüllungsaufwand quantitativ, das heißt, als Geldwert, darzustellen, der mit dem Regelungsvorhaben verbunden ist. Für den Nutzen eines Vorhabens gilt dies nicht. Dies liegt daran, dass die Quantifizierung des Nutzens einer Regelung in der Regel deutlich schwieriger ist als die Quantifizierung des Aufwands. So lässt sich beispielsweise der Nutzen einer Regelung, die eine Verbesserung der Luftqualität zum Ziel hat, schwerer quantifizieren als die Kosten eines Rußfilters, der für die Reduzierung der Emissionen sorgen soll. Gleiches gilt bei Regelungen, deren Ziel eine Verbesserung des Gesundheitszustands oder die Rettung von Menschenleben sind. Die Folge ist, dass in Gesetzesentwürfen den Zahlen zum Erfüllungsaufwand meist „nur“ qualitative Ausführungen zum Nutzen des Regelungsvorhabens gegenüberstehen.

Dieser Umstand erschwert eine Einschätzung, ob der Aufwand, der aus einem Regelungsvorhaben resultiert, in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen steht. Aus diesem Grund hat der NKR mit einer international vergleichenden Studie ermitteln lassen, wie Australien, Großbritannien, die Vereinigten Staaten und die Europäische Kommission, bei denen Kosten- und Nutzenquantifizierungen Bestandteil der Gesetzesvorbereitung sind, vorgehen. Diese Studie könnte als Grundlage dafür dienen zu prüfen, ob eine Nutzen-Quantifizierung auch in Deutschland eventuell sinnvoll sein könnte. Der NKR hat aus diesem Grund der Bundesregierung die Studie zur Verfügung gestellt.

In einem ersten Gespräch im Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau (10. Juni 2013) ist verabredet worden, einen Workshop mit Regierungsvertretern aus Großbritannien und Vertretern der Europäischen Kommission zu Erfahrungen mit Kosten- und Nutzenanalysen durchzuführen. Schlussfolgerungen aus diesem Workshop sollen im September 2013 in einer weiteren Sitzung des Staatssekretärausschusses gemeinsam mit dem NKR erörtert werden.

V Anlagen

1. 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 – Herr Lechner (bis Januar 2013)	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 – Übergabe an Herr Hahlen zum Juni 2013	Frau Legenstein
BM für Gesundheit	Herr Catenhusen	Herr Gold
BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Frau Prof. Verstejl	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 – Übergabe an Herrn Hahlen im Juni 2013	Frau Schön

Sekretariat

Leiter: Dr. Dominik Böllhoff

Mitarbeiter: Sebastian Gold, Manuela Gudat, Martina Hampel, Ralf Häsemeyer, Ronny Kay, Claudia Legenstein, Petra Schön, Anette Sliwinski, Tobias Thiel, Andrea Wernitz, Andrea Wiese-Kühn

2. Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrats

Datum	Titel der Veröffentlichungen des NKR im Berichtszeitraum
10.07.2012	Pressemitteilung: Noch immer Defizite beim BAföG - Normenkontrollrat fordert Gesetzesnovellierung
10.07.2012	Zwischenbilanz des NKR: Zwei Jahre nach dem Bericht "Einfacher zum Studierenden-BAföG"
11.07.2012	Newsletter des Nationalen Normenkontrollrats Nr. 8/12
21.09.2012	Common Position Paper of the five European independent advisory boards for cutting red tape and better regulation
01.10.2012	Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung; Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrats
10.10.2012	Jahresbericht 2012: Bessere Gesetzgebung. Bürger, Wirtschaft und Verwaltung spürbar entlasten
10.10.2012	Pressemitteilung des NKR zum Jahresbericht 2012
10.10.2012	Newsletter des Nationalen Normenkontrollrats Nr. 9/12
19.10.2012	Newsletter des Nationalen Normenkontrollrats Nr. 10/12
07.11.2012	Pressemitteilung: Bessere Gesetzgebung in Deutschland und Europa
19.11.2012	Newsletter des Nationalen Normenkontrollrats Nr. 11/12
30.11.2012	Pressemitteilung: REACH-Umsetzung einfacher machen: Analyse zur Kostenbelastung deutscher Unternehmen durch die europäische Chemikalienverordnung REACH vorgelegt
30.11.2012	Schwachstellenanalyse der Registrierungspflichten durch die europäische Chemikalienverordnung REACH; Bericht zum Gemeinschaftsprojekt des Nationalen Normenkontrollrats, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin und des Umweltbundesamtes sowie des Verbands der Chemischen Industrie
14.12.2012	Pressemitteilung: Große Chance zum Bürokratieabbau vertan
18.12.2012	Pressemitteilung: Bundesregierung will frühzeitiger Einfluss auf neue EU-Regelungen nehmen
30.01.2013	Pressemitteilung: Bessere Gesetzgebung durch Kostentransparenz: Internationale Konferenz in Berlin
15.03.2013	Pressemitteilung: Johann Hahlen im Normenkontrollrat begrüßt
20.03.2013	Meldung: NKR begrüßt Bericht der Bundesregierung über Bürokratieabbau in der Pflege
25.03.2013	Pressemitteilung: Startschuss für das Projekt "Mehr Zeit für Behandlung"

Datum	Titel der Veröffentlichungen des NKR im Berichtszeitraum
27.03.2013	Newsletter des Nationalen Normenkontrollrats Nr. 01/13
19.04.2013	Pressemitteilung: NKR begrüßt Beschluss des Bundestages zum E-Government-Gesetz
08.05.2013	Newsletter des Nationalen Normenkontrollrats Nr. 02/13
15.05.2013	Pressemitteilung: NKR nimmt Stellung zum Bericht der Bundesregierung 2012: Transparenz für Entscheidungsträger verbessert – Kosten weiterhin mit Zielvorgaben begrenzen
15.05.2013	Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats zum Bericht der Bundesregierung 2012
15.05.2013	Namensbeitrag Dr. Johannes Ludewig erschienen im Handelsblatt: „Dicke Bretter bohren. Johannes Ludewig fordert klare Ziele für den Abbau von Bürokratie“
23.05.2013	Meldung: NKR veröffentlicht Studie zum Messen des Nutzens von Gesetzen
23.05.2013	Gutachten: Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben
23.05.2013	Study: Quantifying the benefits of regulatory proposals

3. Liste der Veranstaltungen und Termine

2012*	
09. Oktober 2012	Herr Dr. Ludewig, Frau Prof. Dr. Versteyl – Gespräch mit Herrn Bundesminister Altmaier, Berlin
10. Oktober 2012	Übergabe des NKR-Jahresberichts 2012 an die Frau Bundeskanzlerin, Berlin
10. Oktober 2012	Gespräch des NKR mit der Frau Bundeskanzlerin, Berlin
10. Oktober 2012	169. NKR-Sitzung, Berlin
16. Oktober 2012	Herr Catenhusen – Gespräch zum Arztpraxenprojekt mit der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung (KZBV), Berlin
17. Oktober 2012	Frau Grieser – Gespräch mit Frau Staatssekretärin Quennet-Thielen (BMBF), Berlin
19. Oktober 2012	Herr Dr. Ludewig – Gespräch zwischen Herrn Staatsminister von Kläden, Frau Staatssekretärin Grundmann (BMJ) und Frau Staatssekretärin Rogall-Grothe (BMI), Berlin
19. Oktober 2012	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau, Berlin
26. Oktober 2012	170. NKR-Sitzung, Berlin
29. Oktober 2012	Herr Catenhusen – Veranstaltung des Bundesverbandes der Pharmazeutischen Industrie Landesverband Nord (BPI Nord) und der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie und Energie (IG BCE) zum Thema „Bürokratieabbau“, Hamburg
30. Oktober 2012	Herr Dr. Ludewig – Gespräch zur "Besseren Rechtsetzung bei der Vorbereitung von EU-Rechtsfragen" mit Herrn Staatsminister von Kläden und Herrn Staatssekretär Kapferer (BMW), Berlin
06. November 2012	Herr Dr. Ludewig – HLG-Sitzung, Brüssel
07. November 2012	Herr Dr. Ludewig – Gespräch im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages über Bürokratieabbau, Berlin
19. November 2012	Herr Funke – Teilnahme am Steuerausschuss der IHK Region Stuttgart, Stuttgart
20. November 2012	Herr Dr. Ludewig, Frau Dr. Dückert, Frau Prof. Dr. Versteyl – Teilnahme an der Veranstaltung bei der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin
23. November 2012	171. NKR-Sitzung, Berlin
27. November 2012	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Herr Schleyer, Herr Lechner – Dialog mit Vertretern des IT-Planungsrats, Berlin
03. Dezember 2012	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Teilnahme an der Wirtschaftsministerkonferenz, Kiel
03. bis 06. Dezember 2012	Frau Grieser – Teilnahme an der IRZ-Konferenz, Taschkent
05. Dezember 2012	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der Führungskräfte tagung des Bundesrechnungshofs, Bonn
05. Dezember 2012	172. NKR-Sitzung mit anschließender Weihnachtsfeier, Berlin
06. Dezember 2012	Herr Dr. Ludewig – HLG-Sitzung, Brüssel
13. Dezember 2012	Herr Dr. Ludewig – Besprechung mit Frau Brockmann (Metropolregion Rhein-Neckar) zum Thema „Einreiseoptimierung“, Berlin

* Die Tabelle enthält alle Veranstaltungen und Termine seit Veröffentlichung des Jahresberichts 2012 am 10. Oktober 2012 bis 30. Juni 2013.

2013	
11. Januar 2013	173. NKR-Sitzung, Berlin
16. Januar 2013	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit dem Ständigen Beirat des Bundesrates, Berlin
17. Januar 2013	Herr Catenhusen – Teilnahme an der Diskussionsveranstaltung Bürokratieabbau der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung, Berlin
18. Januar 2013	174. NKR-Sitzung, Berlin
23. Januar 2013	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau, Berlin
30. Januar 2013	Herr Lechner – Gespräch mit dem Parlamentskreis Mittelstand - Arbeitsgruppe Bürokratieabbau, Berlin
31. Januar 2013	Herr Dr. Ludewig – HLG-Sitzung (im Rahmen der International Regulatory Reform Conference - IRRC), Berlin
31. Januar 2013	Herr Lechner – Ausscheiden als Mitglied des Nationalen Normenkontrollrats
31. Januar 2013 bis 01. Februar 2013	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen, Frau Dr. Dückert, Frau Störr-Ritter – Teilnahme an International Regulatory Reform Conference - IRRC
01. Februar 2013	175. NKR-Sitzung, Berlin
13. Februar 2013	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Gespräch mit dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes Herrn Prof. Dr. Engels, Bonn
14. Februar 2013	Herr Dr. Ludewig, Herr Schleyer – Gespräch mit den Hauptgeschäftsführern der Spitzenverbände der Wirtschaft, Berlin
15. Februar 2013	176. NKR-Sitzung, Berlin
20. Februar 2013	Herr Dr. Ludewig, Herr Funke – Gespräch mit Herrn MdB van Essen (Parlamentarischer Geschäftsführer der FDP-Fraktion), Berlin
20. Februar 2013	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme am Kolloquium „50 Jahre Sachverständigenrat“
22. Februar 2013	177. NKR-Sitzung, Berlin
26. Februar 2013	Herr Schleyer – Vortrag bei der Industrie- und Handelskammer Karlsruhe, Karlsruhe
28. Februar 2013 bis 01. März 2013	NKR-Klausurtagung, Bonn
05. März 2013 bis 09. März 2013	Herr Dr. Ludewig – Besuch der CeBIT, Hannover
05. März 2013	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Olaf Hahn (Robert-Bosch-Stiftung), Berlin
07. März 2013	Herr Dr. Ludewig – HLG-Sitzung, Brüssel
14. März 2013	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Staatsminister von Klaeden und Herrn Staatssekretär Hoofe (BMAS), Berlin
15. März 2013	177. NKR-Sitzung, Berlin – Ernennung des NKR-Mitglieds Herr Johann Hahlen durch Herrn Staatsminister von Klaeden, Berlin
20. März 2013	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau, Berlin

20. März 2013	Herr Catenhusen – Abschluss Pflegeprojekt der Bundesregierung, Berlin
22. März 2013	178. NKR-Sitzung, Berlin
25. März 2013	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Auftaktveranstaltung Arztpraxenprojekt, Berlin
17. April 2013	Herr Catenhusen – Teilnahme an der Podiumsdiskussion „Versorgungsinnovation – Anreizmodelle für kooperative Versorgung 2013“, Kassenärztliche Bundesvereinigung (KZBV), Berlin
13. Mai 2013	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Dauderstädt, Bundesvorsitzender des dbb beamtenbund und tarifunion, Berlin
15. Mai 2013	179. NKR-Sitzung, Berlin
16. Mai 2013	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Teilnahme an der Konferenz Chefs der Staatskanzleien, Berlin
17. Mai 2013	Herr Funke – Gespräch mit Staatssekretär Beus (BMF)
23. Mai 2013 bis 25. Mai 2013	Frau Grieser – Teilnahme an der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages, Frankfurt am Main
24. Mai 2013	180. NKR-Sitzung, Berlin
31. Mai 2013	Herr Dr. Ludewig – Gespräch mit Herrn Prof. Schmidt (Vorsitzender) und Frau Prof. Buch, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin
07. Juni 2013	181. NKR-Sitzung, Berlin
10. Juni 2013	Herr Dr. Ludewig, Herr Catenhusen – Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau, Berlin
13. Juni 2013	Herr Dr. Ludewig – HLG-Sitzung, Brüssel
14. Juni 2013	181. NKR-Sitzung, Berlin
14. Juni 2013	Herr Dr. Ludewig – Teilnahme an der Konferenz „Bürokratieabbau in Europa“, IHK Wiesbaden, Wiesbaden
25. Juni 2013 bis 26. Juni 2013	Herr Dr. Ludewig, Frau Prof. Dr. Kuhlmann – Teilnahme am Zukunftskongress Staat & Verwaltung, Berlin

4. Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
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
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 Normenkontrollrats
StBA	Statistisches Bundesamt

5. **Stellungnahme des NKR zum Jahresbericht der Bundesregierung 2012**

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats zum Bericht der Bundesregierung nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats „Bessere Rechtsetzung 2012: Belastungen vermeiden, Bürokratischen Aufwand verringern, wirtschaftliche Dynamik sichern“ vom 15. Mai 2013

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) nimmt gemäß § 4 Abs. 4 NKR-Gesetz zu dem Bericht der Bundesregierung wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

- » Der Jahresbericht der Bundesregierung zeigt, dass sich die Transparenz zu den Folgekosten gesetzlicher Regelungen im vergangenen Jahr weiter verbessert hat. Die politischen Entscheidungsträger wissen heute anders als vor 2011, welche Kosten- und Bürokratielasten sie mit ihren Entscheidungen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung auslösen. Diese Folgekosten finden allerdings in den vorbereitenden politischen Diskussionen in der Regel noch nicht genügend Aufmerksamkeit.
 - » Die Bundesregierung hat insbesondere mit der Abschaffung der Praxisgebühr und der Verabschiedung des E-Government-Gesetzes wichtige Maßnahmen zur Erreichung des 2006 festgelegten 25%-Abbauziels für Bürokratiebelastungen der Wirtschaft ergriffen. Die verbleibende Lücke zur Zielerreichung wird durch die Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) nach einer noch ausstehenden, grundlegenden Überarbeitung geschlossen.
 - » Für das Jahr 2012 verzeichnet die Bundesregierung einen leichten Anstieg der Bürokratiekosten in einer Größenordnung von 100 Mio. Euro, der im Sinne eines auf dauer angelegten Netto-Abbauziels durch entsprechende Abbaumaßnahmen kompensiert werden muss.
 - » Beim jährlich fortlaufenden Erfüllungsaufwand verzeichnet die Bundesregierung im Saldo eine Entlastung für die Wirtschaft von rund 100 Mio. Euro sowie für Bürgerinnen und Bürger von 8,5 Mio. Stunden Zeitaufwand und 19 Mio. Euro Sachaufwand. Für die Verwaltung entsteht zusätzlicher Aufwand von 200 Mio. Euro. Das dabei in der Bilanz zugrunde gelegte Entlastungsvolumen ist unter methodischen Gesichtspunkten korrekt bilanziert, wirft unter Spürbarkeitsgesichtspunkten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung jedoch einige Fragen auf. Zudem geht der NKR bei drei Regelungsvorhaben von einer höheren Belastung aus.
 - » Zu beachten ist gleichzeitig der hohe einmalige Erfüllungs- bzw. Umstellungsaufwand für die Wirtschaft im Jahr 2012.
-

- » Der NKR begrüßt ausdrücklich das im März 2013 erstmals in Deutschland eingeführte Verfahren zur systematischen Ex-post-Evaluierung von Regelungsvorhaben nach drei bis 5 Jahren. Damit betritt die Bundesregierung Neuland – ein mutiger Schritt, der auf Sicht gesehen wesentlich zur Verbesserung der Qualität von Gesetzen und Verordnungen beitragen wird. Ähnliches gilt für den im Dezember gefassten Beschluss der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des bestehenden Verfahrens zu den Folgekosten neuer EU-Gesetzgebungsinitiativen der EU-Kommission
- » Der Jahresbericht zeigt darüber hinaus, dass es erhebliche Potenziale zur Reduzierung des Erfüllungsaufwandes gibt, die bislang nicht ausgeschöpft wurden. Dies gilt beispielsweise für die nach Steuer- und Handelsrechts bestehenden Aufbewahrungsfristen für Unterlagen in den Unternehmen, deren Verkürzung von 10 auf 7 Jahre die Unternehmen um rd. 2 Mrd. Euro entlastet hätte, bisher aber am Widerstand des Bundesrates gescheitert ist.
- » Nach der Realisierung des 25%-Abbauziels für Bürokratiebelastungen der Unternehmen sollte die Bundesregierung zu Beginn der neuen Legislaturperiode ein quantitatives Gesamtziel zur Begrenzung bzw. Reduzierung des Erfüllungsaufwands festlegen. Geeignete Zieldefinitionen sollten bis zum Herbst diesen Jahres so diskutiert werden, daß entsprechende Zielvorgaben dann beschlossen werden können.

Im Einzelnen

1. Erreichen des 25%-Abbauziels für die Bürokratiebelastungen der Wirtschaft

Die Bundesregierung hatte sich zum Ziel gesetzt, die im Jahr 2006 bestehenden Bürokratiekosten der Wirtschaft bis Ende 2011 um 25 Prozent zu senken. Bei einer Ausgangsbelastung von 49,3 Mrd. Euro pro Jahr entspricht dies einer Verringerung um 12,3 Mrd. Euro pro Jahr. Bis Ende 2011 hatte die Bundesregierung eine Entlastung um 11 Mrd. erreicht. Im letzten Jahr wurden einige Maßnahmen verabschiedet, mit denen das noch ausstehende Entlastungsvolumen deutlich verringert wird, so zum Beispiel die Abschaffung der Praxisgebühr oder das E-Government-Gesetz, das sich derzeit allerdings noch im parlamentarischen Verfahren befindet. Die verbleibende Lücke zur Zielerreichung soll durch die Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) geschlossen werden. Der NKR ist der Auffassung, dass die Grundsätze ein erhebliches Entlastungspotential erreichen können und dass somit auch das Gesamtziel erreicht werden kann. Hierzu muss der vorliegende Entwurf im weiteren Verfahren in enger Zusammenarbeit mit Verbänden und Ländern grundlegend überarbeitet werden. Insbesondere sollten u.a. aktuelle und klare Definitionen gegeben und ein Gleichklang zwischen Umsatzsteuer-Sonderprüfung und Betriebsprüfung hergestellt werden, damit die Führung und Aufbewahrung von Unterlagen in elektronischer Form deutlich erleichtert wird.

2. Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft 2012

Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung seit Mai 2012 einen Bürokratiekostenindex (BKI) führt und veröffentlicht. Damit wird sichergestellt, dass die Bürokratiekosten auch nach dem 1. Januar 2011 dauerhaft im Blick bleiben. Die Bundesregierung verzeichnet danach einen Anstieg der Bürokratiekosten im Jahr 2012 per Saldo um 0,27 Prozentpunkten. Das entspricht einer Größenordnung von 100 Mio. Euro. Der Anstieg ist im Wesentlichen auf die Finanzanlagenvermittlungsverordnung zurückzuführen. Weitere belastende Regelungsvorhaben konnten insbesondere durch das Kleinstkapitalgesellschaften-Bilanzrechtsänderungsgesetz kompensiert werden.

Dieser Anstieg muss im Sinne des auf Dauer angelegten Netto-Abbauziels durch entsprechende Entlastungsmaßnahmen kompensiert werden. Zudem ist sicherzustellen, dass die durch die Einkommensteuer-Änderungsrichtlinien 2012 verursachten Bürokratiekosten von immerhin 1,5 Mrd. Euro nicht nur vorübergehend – wie nach derzeitiger Rechtslage – sondern dauerhaft vermieden werden.

3. Entwicklung des Erfüllungsaufwands im Jahr 2012

Mit dem vorliegenden Jahresbericht bilanziert die Bundesregierung erstmals die Entwicklung des Erfüllungsaufwands für den Zeitraum eines gesamten Jahres .

Beim jährlichen Erfüllungsaufwand verzeichnet die Bundesregierung im Saldo eine Entlastung für die Wirtschaft von rund 100 Mio. Euro sowie für Bürgerinnen und Bürger von 8,5 Mio. Stunden Zeitaufwand und 19 Mio. Euro Sachaufwand. Für die Verwaltung entsteht zusätzlicher Aufwand von 200 Mio. Euro.

Die Maßnahmen, die zu einer Entlastung beim Erfüllungsaufwand führen, sind unter methodischen Gesichtspunkten korrekt bilanziert. Der NKR gibt jedoch zu Bedenken, dass die Bundesregierung dabei auch Maßnahmen berücksichtigt, die unter Spürbarkeitsgesichtspunkten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung einige Fragen aufwerfen:

- » Die Bundesregierung nimmt das E-Government-Gesetz mit einem Entlastungsvolumen von 206 Mio. Euro für die Wirtschaft und 36 Mio. Euro für Bürger in die Bilanz auf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Entlastungswirkungen erst in einem Zeitraum von 30 Jahren ausgeschöpft werden. Gleichzeitig wurde allerdings die Entlastung der Verwaltung in einer Größenordnung von 1 Mrd. Euro in der Bilanz nicht berücksichtigt.
 - » Mit der Zweiten Trinkwasseränderungsverordnung wurde eine erst kurz zuvor durch die Erste Trinkwasseränderungsverordnung eingeführte Untersuchungspflicht deutlich abgemildert, was auf den ersten Blick zu einer Reduzierung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft gegenüber dem kurz zuvor eingeführten Rechtszustand um 330 Mio. Euro auf 170 Mio. Euro führt. Auf Seiten der Verwaltung kommt es zu einer Reduzierung um 36 Mio. Euro pro Jahr. Die ursprüngliche Untersuchungspflicht, die nunmehr abgeschwächt wurde, wurde aber erst im Jahr 2011, also kurz vor der erneuten Revision, beschlossen.
-

Da der entsprechende Erfüllungsaufwand erst ab Januar 2013 angefallen wäre, konnte die in Folge der im Jahr 2012 beschlossenen Zweiten Trinkwasseränderungsverordnung bilanzierte Entlastung für die Betroffenen gar nicht spürbar werden. In der Praxis kommt es vielmehr im Saldo beider Trinkwasserverordnungen zu einer neuen Belastung in einer Größenordnung von 170 Mio. Euro.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung einige belastende Vorhaben verabschiedet, bei denen der NKR hinsichtlich der Bilanzierung des Erfüllungsaufwands eine andere Auffassung vertritt:

- » Die Bundesregierung hat bei der Tierschutz-Versuchstierverordnung den jährlichen Erfüllungsaufwand der Wirtschaft auf 134 Mio. Euro geschätzt. Diesen Aufwand hat die Bundesregierung noch nicht ausgewiesen, da sie mit einer Vielzahl von Änderungen im Bundesrat rechnet. Aus Sicht des NKR ist allerdings nicht zu erwarten, dass sich die Auswirkungen insgesamt gegenüber dem bisherigen Regierungsentwurf wesentlich ändern werden, da die in der Verordnung enthaltenen Vorgaben zur Umsetzung einer EU-Richtlinie erforderlich sind.
- » Das Zweite Gesetz zur Änderung arzneimittelrechtlicher Vorschriften sieht in Umsetzung einer EU-Richtlinie den Aufbau der sog. „EudraVigilance“-Datenbank vor. Dies führt zu einer jährlichen Mehrbelastung von 58 Mio. Euro. Die Bundesregierung hat diesen Erfüllungsaufwand in ihrer Bilanz nicht berücksichtigt, da das zuständige BMG inzwischen zusätzliche Einsparmöglichkeiten durch Zentralisierung und Vereinheitlichung erwartet. Zum anderen werde die Belastung erst in einigen Jahren eintreten.

Zudem hat die Bundesregierung eine Reihe von Vorhaben im Zusammenhang mit der Energiewende beschlossen. Hierzu gehört insbesondere die Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes. Daraus resultierende Kosten, die Unternehmen der Energiewirtschaft in einer Größenordnung von rund 850 Mio. Euro entstehen, werden auf die Strompreise umgelegt und somit von den Stromverbrauchern getragen. Da es sich bei diesen Kosten nicht um Erfüllungsaufwand im Sinne des NKR-Gesetzes handelt, sondern um Sonstige Kosten, finden diese Mehrkosten in der Bilanz der Bundesregierung methodengerecht keine Berücksichtigung.

Beim einmaligen Erfüllungsaufwand bzw. Umstellungsaufwand verzeichnet die Bundesregierung eine Belastung von rund 3,8 Mrd. Euro, wovon 3 Mrd. auf die Wirtschaft und 0,8 Mrd. Euro auf die Verwaltung entfallen. Würde man eine zehnjährige Abschreibungsdauer zugrunde legen, entspräche dies zusätzlichen jährlichen Kosten von 380 Mio. Euro. Mit Blick auf die Gesamtbilanz zur Entwicklung des Erfüllungsaufwands kommt damit auch dem Umstellungsaufwand eine nicht unerhebliche Bedeutung zu. Eine einheitliche Methodik zur Abschreibung bzw. Diskontierung ist im Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands bisher nicht vorgesehen. Der NKR hält es für erforderlich, hier ein einheitliches Vorgehen zu entwickeln.

4. Potenziale zur spürbaren Reduzierung des Erfüllungsaufwands

Der Bericht der Bundesregierung zeigt, dass es nicht unerhebliche Potenziale zur Reduzierung des Erfüllungsaufwandes gibt, die bislang nicht ausgeschöpft wurden.

So konnte das Projekt „Harmonisierung und Verkürzung der Aufbewahrungsfristen“ unter Federführung des BMF zügig und mit sinnvollen Vereinfachungsvorschlägen abgeschlossen werden. Der darauf beruhende Gesetzentwurf mit einem jährlichen Entlastungsvolumen von 2,5 Mrd. Euro ist jedoch im Bundesrat gescheitert.

Auch in einem am 20. März 2013 veröffentlichten Bericht wurde erstmals transparent dargestellt, welcher Erfüllungsaufwand im Bereich der Pflege anfällt. Allein für die Pflegedokumentation hat die Bundesregierung einen jährlichen Aufwand von 2,7 Mrd. Euro ermittelt. Der Bericht bietet nach Ansicht des NKR eine gute Basis für die Entwicklung spürbarer Entlastungsmaßnahmen.

Der NKR hält vor diesem Hintergrund die Durchführung weiterer Projekte auch in anderen Lebens- und Wirtschaftsbereichen für geboten. Die Erfahrungen mit einer Reihe von Projekten hat gezeigt, dass auf diesem Weg für Bürger, Unternehmen und Verwaltung spürbare Entlastungen und Vereinfachungen erreicht werden können.

5. Formulierung quantitativer Ziele

Das quantitative Abbauziel zur Reduzierung der Bürokratiekosten der Wirtschaft war ein entscheidender Erfolgsparameter für das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ in den Jahren 2006 bis 2012. Es war die Richtschnur, an der der Erfolg des Regierungsprogramms gemessen werden konnte, sowohl mit Blick auf den Abbau bestehender Kosten als auch die Vermeidung neuer unnötiger Bürokratie. Für den Erfüllungsaufwand fehlt bislang ein solches politisches Steuerungsinstrument. Da im Herbst 2013 das Verfahren zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands zwei Jahre angewendet wird, erste praktische Erfahrungen also verfügbar sind, sollte die Bundesregierung den Beginn der neuen Legislaturperiode zum Anlaß nehmen, für die kommenden vier Jahre quantitative Ziele zur Begrenzung bzw. Reduzierung des Erfüllungsaufwandes festzulegen. Die Zeit bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode sollte genutzt werden, geeignete Zieldefinitionen so zu diskutieren, daß entsprechende Zielvorgaben im Herbst 2013 beschlossen werden können.

6. Einführung eines systematischen Evaluierungsverfahrens

Im Januar 2013 hat der zuständige Staatssekretärsausschuss der Bundesregierung nach längeren Diskussionen, auch mit dem NKR, beschlossen, für alle Regelungsvorhaben mit Folgekosten von mehr als 1 Mio. Euro nach drei bis fünf Jahren ein systematisches Evaluierungsverfahren durchzuführen. Der NKR begrüßt diesen Beschluß nachdrücklich, zumal die vorgesehene Evaluierung neben den tatsächlichen Folgekosten ebenfalls prüfen soll, ob und inwieweit die mit dem jeweiligen Gesetz verfolgten Ziele erreicht worden sind. Dies hat es in Deutschland bisher nicht gegeben, insofern darf der Beschluss, eine solche systematische Ex-post-Evaluierung einzuführen, ohne Übertreibung als historisch bezeichnet werden.

Die effektive Anwendung des Verfahrens setzt voraus, dass bereits bei der Verabschiedung entsprechende Beurteilungskriterien für eine spätere Evaluierung festgelegt werden. Der NKR regt zudem an, dass die Bundesregierung zeitnah mit der Erprobung des Evaluationsverfahrens anhand konkreter, bereits verabschiedeter Regelungsvorhaben beginnt.

7. Erfahrungen mit der Ex ante-Abschätzung des Erfüllungsaufwands

Das Verfahren zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands ist seit September 2011 verbindlich für alle neuen Regelungsvorhaben der Bundesregierung anzuwenden. Dabei ist auch deutlich geworden, dass es für eine realistische Abschätzung des Vollzugaufwands in besonderem Maße auf die Einbeziehung und Mitwirkung der Länder und Kommunen ankommt.

Der Jahresbericht zeigt, dass mit Blick auf Regelungsvorhaben der Bundesregierung die Transparenz über die Folgekosten deutlich erhöht und damit auch die Entscheidungsgrundlage für den Gesetzgeber nachhaltig verbessert werden konnte. Die Entscheidungsträger in Bundesregierung und Parlament wissen heute – anders als bis 2011 –, welche Kosten- und Bürokratiefolgen sie mit ihren gesetzgeberischen Entscheidungen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung auslösen, auch wenn diese Folgebelastungen in den vorangehenden politischen Diskussionen bisher in der Regel noch nicht genügend Beachtung finden. In einer Reihe von Fällen haben die vorgelegten und vom NKR geprüften Zahlen zu den zu erwartenden Folgekosten allerdings bereits zu wesentlichen Rechtsänderungen geführt, etwa beim Gesetz zur Einrichtung einer Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas.

8. EU-Recht

Im Gegensatz zur Gesetzgebung in Deutschland besteht keine hinreichende Transparenz darüber, welche Auswirkungen neue EU-Vorhaben auf Deutschland haben können, bevor entsprechende Vorschläge für Richtlinien und Verordnungen von der EU-Kommission verabschiedet werden. Der NKR begrüßt daher den Beschluss der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des bestehenden Verfahrens zur Bürokratiekostenschätzung bei der EU-Gesetzgebung (EU-ex ante-Verfahren). Die frühzeitige Identifizierung derjenigen EU-Vorhaben mit möglichen signifikanten Belastungen auf der Grundlage des jährlichen Arbeitsprogramms sowie der sog. ‚road maps‘ (Kurzbeschreibungen neuer Initiativen) der Europäischen Kommission ist wichtig, um von Beginn an auf eine möglichst bürokratiearme Ausgestaltung der EU-Rechtsakte hinzuwirken. Seit Beginn 2012 ist vorgesehen, die identifizierten Vorhaben kontinuierlich weiterzuverfolgen.

In diesem Zusammenhang weist der NKR – nicht zum ersten Mal - darauf hin, dass EU-Verordnungen und die von ihnen für Deutschland ausgehenden Belastungen bisher in die Arbeit der Bundesregierung zur Herstellung von Transparenz hinsichtlich Bürokratie- und Kostenbelastungen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung nicht mit einbezogen sind. Hier besteht eine Lücke im Transparenzsystem, zu deren Größenordnung bisher keinerlei Anhaltspunkte vorliegen. Von daher erwartet der NKR, dass eine entsprechende Ergänzung des Arbeitsprogramms der Bundesregierung möglichst bald vorgenommen wird.

HERAUSGEBER:

Nationaler Normenkontrollrat
Willy-Brandt-Str. 1
D-10557 Berlin
<http://www.normenkontrollrat.bund.de>
E-Mail: nkr@bk.bund.de

REDAKTION:

Nationaler Normenkontrollrat
Berlin, Juli 2013

SATZ UND GESTALTUNG:

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin
Gestaltung Titelseite: MetaDesign AG, Berlin

BILDNACHWEIS:

Foto Seite 9, Presse- und Informationsamt der
Bundesregierung, Steffen Kugler

Foto Seite 53, Mathias Weitbrecht, Integral
Information Architecture, Hamburg

DRUCK:

Bonifatius GmbH, Paderborn

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.