



Nationaler
Normenkontrollrat

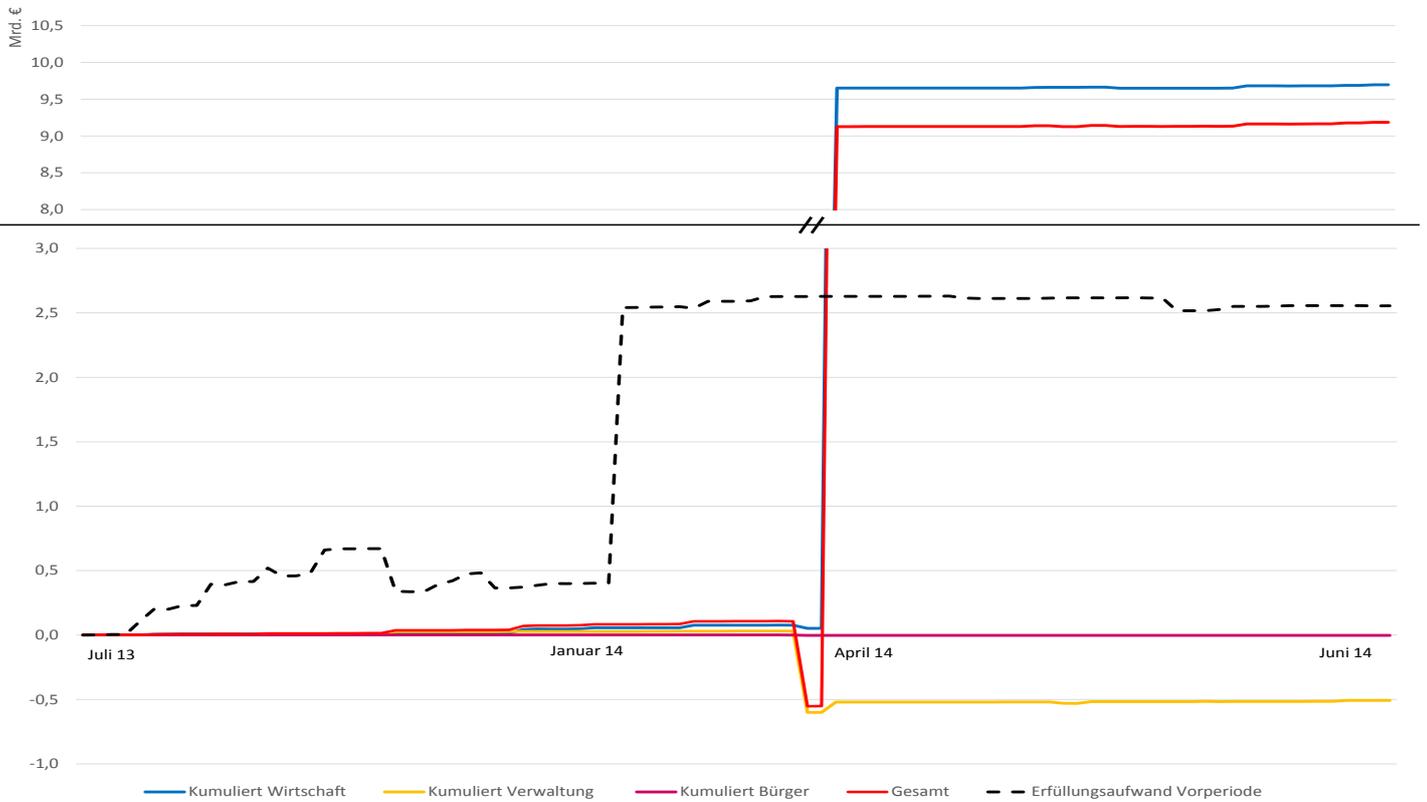
Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen

JAHRESBERICHT 2014
des Nationalen
Normenkontrollrates

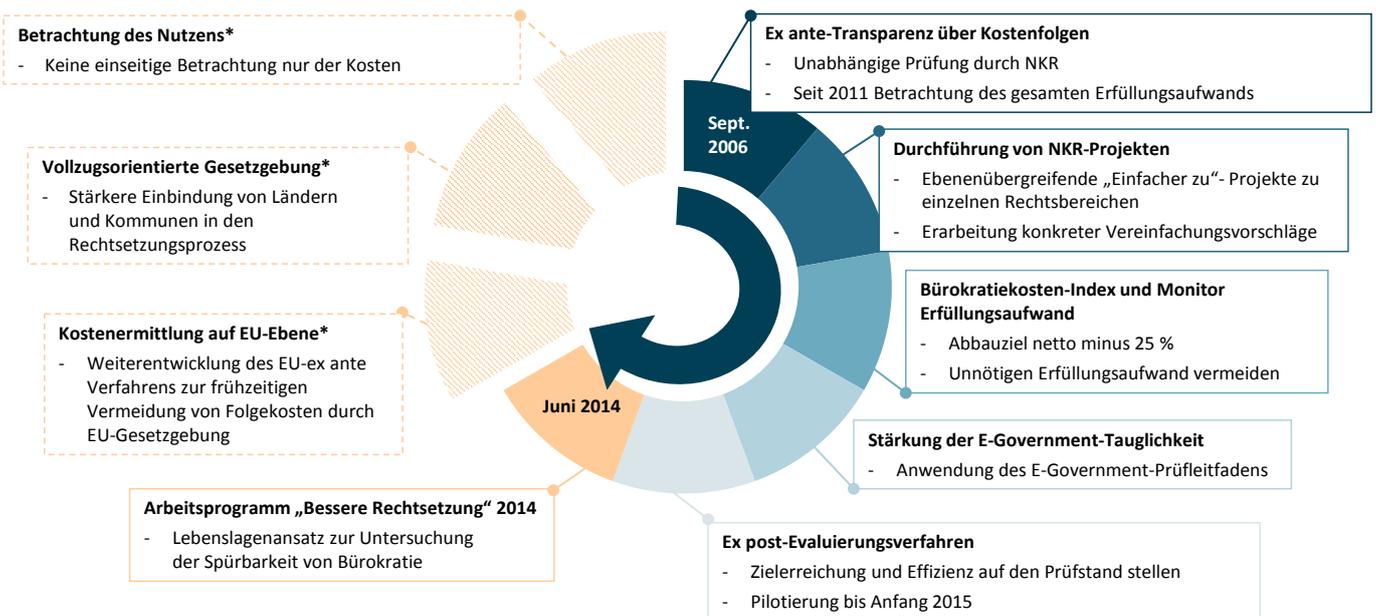
Jahresbericht 2014
des
Nationalen Normenkontrollrates
gemäß § 6 Absatz 2 des
Gesetzes zur Einsetzung eines
Nationalen Normenkontrollrates

Oktober 2014

Jährlicher Erfüllungsaufwand



Ganzheitlicher Ansatz für effektiven Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung



* Noch in der Diskussion

Kernbotschaften

1. Erfüllungsaufwand erheblich gestiegen

Der jährliche Erfüllungsaufwand erhöhte sich in den letzten 12 Monaten im Saldo um rund 9,2 Mrd. Euro. Allein die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns führt zu einer Belastung von rund 9,7 Mrd. Euro. Zum Vergleich: Die zusätzliche Belastung im Berichtszeitraum von gut 9 Mrd. € beträgt etwa das Dreifache des Erfüllungsaufwands, der seit Mitte 2011 insgesamt entstanden ist. Damit stehen Bundesregierung und Parlament wieder weitgehend dort, wo die Bemühungen um Bürokratieabbau und Kostensenkungen begonnen haben.

2. Kalt-Start in die 18. Legislaturperiode

Zu Beginn der neuen Legislaturperiode hat die Bundesregierung eine Reihe wesentlicher Vorhaben auf den Weg gebracht, bei denen zum Zeitpunkt der Kabinetttbefassung die vorgeschriebene Kostentransparenz nicht gegeben war. Es ist nicht zuletzt der Hartnäckigkeit des NKR zu verdanken, dass diese Transparenz doch noch bis zu den abschließenden Parlamentsberatungen hergestellt wurde. Rückblickend war das erste Halbjahr 2014 die bisher größte Herausforderung für die Arbeit des NKR, denn bei wichtigen Gesetzgebungsvorhaben wurden die im NKR-Gesetz festgelegten Regeln zur Herstellung der Folgekosten-Transparenz nicht durchgehend respektiert.

3. Neues Arbeitsprogramm konsequent umsetzen

Die Bundesregierung hat im Juni 2014 ein neues Arbeitsprogramm zur besseren Rechtsetzung verabschiedet. Maßnahmen, die den Erfüllungsaufwand unmittelbar begrenzen bzw. reduzieren, wurden nicht im Einzelnen konkretisiert. Für vielversprechend hält der NKR das im Arbeitsprogramm formulierte Ziel, durch Befragungen der Betroffenen herauszufinden, welche bürokratischen Belastungen Bürger und Wirtschaft selbst im Alltag spüren, um daraus wirksame Entlastungsmaßnahmen zu entwickeln. Bundesregierung und NKR werden im Sommer nächsten Jahres die erreichten Fortschritte analysieren und Schlussfolgerungen für die weitere Arbeit ziehen.

4. Länder und Kommunen stärker an Kostenschätzungen beteiligen

Dem Verwaltungsvollzug durch Länder und Kommunen wird bei der Ermittlung der Folgekosten von Gesetzgebung zu wenig Beachtung geschenkt. Der Vollzugsaufwand kann nur niedrig gehalten werden, wenn die zu erwartenden Kosten von Anfang an mitberücksichtigt werden. Dafür müssen Länder und Kommunen wesentlich systematischer als bisher Kostenschätzungen für den Vollzug neuer Gesetzesvorhaben erarbeiten und in die Vorbereitung der Gesetze durch die Bundesministerien einbringen. Hierzu müssen zügig geeignete Verfahren vereinbart werden.

5. Die elektronische Verwaltung effizient gestalten

Elektronische Datenerfassung, -verarbeitung und -übermittlung kann erheblich zur Vereinfachung von Verwaltungsabläufen und damit zur Kostenreduzierung beitragen. Es liegt auf der Hand, dass mehr Effizienz und weniger Kosten nur erreicht werden können, wenn die dazugehörigen Verfahren, Investitionen und Finanzierungen für alle Bundesministerien in abgestimmter und verbindlicher Form festgelegt werden. Dies ist bisher nicht der Fall, muss aber in der kürzest möglichen Frist erreicht werden. Hier besteht ein großes Potenzial für Einsparungen und bessere Effizienz – entsprechend dringlich ist der Handlungsbedarf!

6. Neustart in Brüssel für mehr Transparenz

Nach der Wahl des Europäischen Parlaments im Mai 2014 wird sich im November 2014 eine neue EU-Kommission konstituieren. Dieser Wechsel muss genutzt werden, um auch in Brüssel für mehr Kostentransparenz und Kostenbewusstsein zu sorgen. Der NKR unterstützt das Anliegen der Bundesregierung, auch bei der EU-Kommission ein unabhängiges Kontroll- und Beratungsorgan einzurichten. Wichtig wäre zudem, dass betroffene Bürger und Unternehmen bzw. ihre Verbände sowie nationale Regierungen – anders als heute – zu Gesetzesvorschlägen der EU-Kommission und den dazugehörigen Kostenberechnungen Stellung nehmen können, bevor die EU-Kommission über ihre Vorschläge an Rat und Parlament abschließend entscheidet.

7. Transparenz über Folgekosten für Deutschland in Brüssel herstellen

Mehr als die Hälfte aller durch Gesetzgebung verursachten Kosten hat ihren Ursprung in Brüssel. Deswegen ist es von größter Bedeutung, dass die Bundesregierung möglichst früh ihren Einfluss für kostensparende Regelungen geltend macht – sowohl bei der Vorbereitung neuer Gesetzesvorschläge durch die Kommission als auch bei den Beratungen im Ministerrat. Dies ist heute nicht ausreichend der Fall. Deswegen muss das sog. EU-ex ante-Verfahren der Bundesregierung zügig verbessert werden. Denn es ist müßig, über unnötige Kosten aus Brüssel zu klagen, wenn die eigenen Hausaufgaben in Sachen Kostentransparenz und Kostenbegrenzung von EU-Vorhaben noch nicht erledigt sind!

8. Pilotverfahren zu Evaluierung und Nutzenquantifizierung weiter voranbringen

Seit 2013 gilt in der Bundesregierung, dass alle Regelungsvorhaben mit Erfüllungsaufwand von über einer Million Euro nach 3 bis 5 Jahren auf den Prüfstand gestellt werden müssen. Gegenwärtig führt die Bundesregierung Pilotvorhaben durch, um Methodik und Effizienz von Evaluierungsverfahren zu testen. Weitere Pilotvorhaben sollen dazu dienen, auch Erfahrungen bei der Quantifizierung des Nutzens von Gesetzesvorhaben zu sammeln. Mit Blick auf weitere Verbesserungen der Gesetzgebungsqualität wäre es hilfreich, bei diesen Projekten möglichst bald zu Ergebnissen zu kommen.

9. Neue Projekte – Ministerien und Verbände gefordert

Der NKR hat mit konkreten Projekten zu Bürokratieabbau und Kostenbegrenzung durchweg gute Erfahrungen gemacht – so etwa mit dem bereits 2010 durchgeführten Projekt „Einfacher zum Studierenden-BAföG“. Mit der kürzlich von der Bundesregierung beschlossenen Novelle des BAföG werden die letzten noch verbliebenen Vereinfachungsvorschläge des Projektes umgesetzt. Solche Projekte bieten die Möglichkeit, unter Beteiligung aller Betroffenen praktische Vereinfachungsmaßnahmen mit spürbaren Entlastungen auf den Weg zu bringen. Von solchen Projekten könnte es deutlich mehr geben, zumal die Klage über zu viel Bürokratie immer wieder zu hören ist. Wirtschaft, Verbände und Bundesministerien bleiben aufgefordert, über solche allgemeinen Klagen hinaus konkrete Projekte vorzuschlagen und durchzuführen.

10. Druck aufrecht erhalten – Ziele setzen

Nach dem Erreichen des 25%-Bürokratieabbauziels gibt es keine neue, feste Regel zur Begrenzung bzw. Reduzierung von Bürokratie und gesetzlichen Folgekosten in Deutschland. Dies könnte z.B. ein neues Abbauziel oder auch – wie zum Beispiel in Großbritannien – eine „One-in-one-out“-Regelung sein. Ohne solche Regeln besteht die Gefahr, dass Interesse und Ambition innerhalb der Bundesregierung – also der „Druck im System“ – nicht stark genug sind, um Folgekosten tatsächlich so niedrig wie möglich zu halten. Gerade auf Grund der erheblichen Steigerungen des Erfüllungsaufwands zu Beginn der Legislaturperiode wäre ein deutliches Signal der Bundesregierung hilfreich, dass die Begrenzung der gesetzlichen Folgekosten weiterhin ein wichtiges politisches Ziel ist.



Der NKR vor einer regulären Ratsitzung im Bundeskanzleramt in Berlin. FOTO: Bundesregierung, Thomas Imo

Vorwort

„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.“ Dieser Appell des Normenkontrollrats in seinem letzten Jahresbericht ist auf überschaubare Resonanz gestoßen. Dies hat wesentlich mit der Umsetzung zentraler politischer Vorhaben der neuen Bundesregierung in der ersten Hälfte dieses Jahres zu tun – Vorhaben, die mit hohen Folgekosten verbunden sind. Zudem ist der Vorschlag des Normenkontrollrats für die Festlegung neuer quantitativer Ziele für Begrenzung und Verringerung von Bürokratie und Folgekosten in den Koalitionsvereinbarungen nicht aufgegriffen worden.

Die Koalitionsvereinbarungen weisen allerdings auch darauf hin: „Der Abbau unnötiger Bürokratie stärkt die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen, insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen. Eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung und geringer Erfüllungsaufwand sind ein wesentlicher Standortvorteil. Wir wollen Wirtschaft und Bürger weiter spürbar von unnötiger Bürokratie entlasten.“

Und dafür gibt es gute Gründe. So hat die Messung der Bürokratiebelastungen der Wirtschaft durch das Statistische Bundesamt in den Jahren 2006/2007 ergeben, dass diese sich auf eine Größenordnung von 50 Mrd. Euro belaufen. Wenn man ferner berücksichtigt, dass die Bürokratiekosten im Durchschnitt der in den letzten drei Jahren verabschiedeten Gesetze bei etwa 15 bis 20 % der gesamten Folgekosten lagen, dann kann dies zu der Einschätzung führen, dass die gesamte Kostenbelastung der Unternehmen in Deutschland, verursacht durch gesetzliche Auflagen, in einem Bereich von 200 bis 300 Mrd. Euro liegen könnte. Dies wiederum ist eine Größenordnung von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung mit relevanten Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen, hierzulande ebenso wie auf internationalen Märkten.

Aber dieses Thema betrifft nicht nur Wirtschaft und Unternehmen. Kaum eine Bürgerversammlung oder Wahlkampfveranstaltung, bei der nicht über unnötige Bürokratie und staatliche Kostenbelastungen Klage geführt wird. Die Bürger nehmen bei Kontakten und Austausch mit Behörden wahr, dass sich Datenanforderungen, Umfang von Formularen, Bearbeitungszeiten und Service noch viel zu oft weniger an ihren Bedürfnissen als an denen der Verwaltung orientieren. Kosten und Effizienz haben nach ihrer Beobachtung nach wie vor eine deutlich geringere Priorität als die „Wohltaten“, mit denen sie von der Bundes-, Landes- oder Kommunalpolitik jeweils „beglückt“ werden sollen.

Von daher ist das Thema „Begrenzung von Bürokratie und Folgekosten von Gesetzgebung“ nicht eine Nischenveranstaltung von Fachspezialisten, sondern eine erstrangige politische Herausforderung, die in immer mehr Ländern auf der Tagesordnung der jeweiligen Regierungen und Parlamente steht. Neben den Niederlanden, Großbritannien, Schweden, Polen, Dänemark, Österreich, der Tschechischen Republik und Frankreich hat jetzt auch der neue Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hierzu klare Akzente gesetzt. Der jetzige niederländische Außenminister und zukünftige Vizepräsident der EU-Kommission, Frans Timmermans, wird sich in besonderer Weise an herausgehobener Stelle um das Thema „Smart Regulation“ kümmern. Das darf als ein klares Signal angesehen werden, dass die Bemühungen von Präsident Barroso für weniger Bürokratie, mehr Kostentransparenz und den „Refit“ bestehender gesetzlicher Regelungen nicht verringert, sondern verstärkt werden sollen.

Deutschland hat in den zurückliegenden Jahren in Sachen Bürokratieabbau und Begrenzung gesetzlicher Folgekosten viel erreicht. Wir gehören heute zu den Ländern in Europa, deren Engagement auf diesem wichtigen Feld jenseits unserer Grenzen wahrgenommen und anerkannt wird. Es kommt jetzt darauf an, diesen Weg konsequent fortzusetzen. Dabei wollen wir weiterhin in der Spitzengruppe laufen – das macht mehr Spaß, als überholt zu werden.

Berlin, 6. Oktober 2014



Dr. Johannes Ludewig
(Vorsitzender)



Wolf-Michael Catenhusen
(Stellvertretender Vorsitzender)



Dr. Thea Dückert



Rainer Funke



Gudrun Grieser



Johann Hahlen



Prof. Dr. Sabine Kuhlmann



Hanns-Eberhard Schleyer



Dorothea Störr-Ritter



Prof. Dr. Andrea Versteyl

Inhalt

I	Entwicklung des Erfüllungsaufwands	15
	1. Gesamtbetrachtung	15
	1.1 Jährlicher Erfüllungsaufwand	15
	1.2 Einmaliger Erfüllungsaufwand	19
	2. Entwicklung des Erfüllungsaufwands – Ressortbetrachtung	21
	3. Entwicklung des Erfüllungsaufwands nach Normadressaten	22
	3.1 Wirtschaft	22
	3.2 Bürokratiekosten der Wirtschaft	23
	3.3 Verwaltung	24
	3.4 Bürgerinnen und Bürger	26
II	Wesentliche Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum	27
	1. Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns	27
	2. Energiewende und Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes	29
	2.1 Neuregelung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes	29
	2.2 Gegenstand der Prüfung des NKR	31
	2.3 Gesamtschau Energiewende	32
	3. Reform im Bereich der Lebensversicherungen	32
	4. Neugestaltung der Finanzierungsgrundlage der Gesetzlichen Krankenversicherung	34
	5. Regulierung des Finanzmarkts	35
III	Das Ex ante-Prüfverfahren des NKR	37
	1. Erfahrungen aus der Prüfpraxis	37
	2. Prüffristen	38
	3. Evaluierung bestehender Regelungen	39
	4. Einbindung der Länder und Kommunen in die Ermittlung des Erfüllungsaufwands	39
	5. Prüfung von BMF-Schreiben	39
IV	Projekte des NKR	41
	1. Arztpraxen-Projekt	41
	2. Projekt „Lebenslagen von Asylbewerbern“	41
	3. Projekt i-Kfz	42

V	Arbeit der Bundesregierung	43
	1. Rückschau auf das Arbeitsprogramm aus dem Jahr 2012	43
	1.1 Maßnahmen	43
	1.2 Projekte	43
	2. Ausblick auf das neue Arbeitsprogramm	46
	2.1 Festlegungen des Koalitionsvertrags	46
	2.2 Arbeitsprogramm 2014	47
VI	Ex post-Evaluierung	51
	1. Grundlagen des Evaluierungsverfahrens	51
	2. Festlegung einer Evaluierung im ex ante-Verfahren	51
	3. Evaluierungsgutachten	52
VII	Folgekosten von Ländern und Kommunen	55
	1. Bedeutung der Einbindung für den Bürokratieabbau	55
	2. Problemwahrnehmung	56
VIII	E-Government und E-Justice	59
	1. Bedeutung von E-Government für den Bürokratieabbau	59
	2. Umsetzung des E-Government-Gesetzes und Unterstützung eines Regierungsprogramms „Digitale Verwaltung 2020“	60
	2.1 Inhalt des Regierungsprogramms	61
	2.2 Zur Finanzierung und Steuerung des Regierungsprogramms	62
	3. E-Government- und E-Justice-Tauglichkeit von Neuregelungen	62
	3.1 E-Government-Leitfaden	63
	3.2 Normenscreening des Bundes	63
	4. Visualisierung der Rechtsfolgen durch Prozessmodellierung	64
IX	Bürokratieabbau International	65
	1. Mehr Einsatz der Bundesregierung für Kostenvermeidung auf EU-Ebene	67
	2. Aktivitäten des NKR auf europäischer und internationaler Ebene	67
	3. Netzwerk RegWatchEurope: Gemeinsame Forderungen der unabhängigen Räte für eine intelligente Rechtsetzung	68
	4. Kontakt mit dem Europäischen Parlament	68
	5. Entwicklung im Bereich der besseren Rechtsetzung in anderen Ländern	69
	5.1 Frankreich	69
	5.2 Polen	69
	5.3 Österreich	69
	6. OECD - Zusammenarbeit und Austausch im Bereich der Methodik	70
X	Ausblick	71

XI	Anlagen	73
1.	Übersicht über die Ressortverteilung im Nationalen Normenkontrollrat	73
2.	Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrats	74
3.	Liste der wichtigsten NKR-Termine sowie der Termine des NKR-Vorsitzenden und des stellv. NKR-Vorsitzenden	75
4.	Liste ausgewählter Termine der weiteren NKR-Mitglieder	78
5.	Abkürzungsverzeichnis	79

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands im Berichtszeitraum	16
Abb. 2:	Verteilung des Aufwuchses des jährlichen Erfüllungsaufwands nach Berichtszeiträumen	17
Abb. 3:	Anzahl der geprüften Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum	18
Abb. 4:	Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands seit Juli 2011	18
Abb. 5:	Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen beim Erfüllungsaufwand	19
Abb. 6:	Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen beim Erfüllungsaufwand	19
Abb. 7:	Einmaliger Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum	20
Abb. 8:	Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum nach Ressorts	21
Abb. 9:	Jährlicher und einmaliger Erfüllungsaufwand der Wirtschaft	22
Abb. 10:	Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Wirtschaft	22
Abb. 11:	Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Wirtschaft	23
Abb. 12:	Bürokratiekostenindex der Bundesregierung	23
Abb. 13:	Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen bei den Bürokratiekosten	24
Abb. 14:	Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen bei den Bürokratiekosten	24
Abb. 15:	Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Verwaltung	25
Abb. 16:	Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Verwaltung	25
Abb. 17:	Prüfkompetenzen des NKR	37
Abb. 18:	Übersicht über die Fristeinhaltung nach GGO	38
Abb. 19:	Erfüllungsaufwand der Verwaltung nach Vollzugsebene	56
Abb. 20:	Erfüllungsaufwand von Bund sowie Ländern und Kommunen ohne „Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der Gesetzlichen Krankenversicherung“	57
Abb. 21:	Anteil der E-Government-Maßnahmen am Abbau der Bürokratiekosten	59
Abb. 22:	Bedeutung des E-Governments für den Bürokratieabbau	60
Abb. 23:	„Politikzyklus-Modell der EU-Kommission“	65

I Entwicklung des Erfüllungsaufwands

1. Gesamtbetrachtung

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat im Berichtszeitraum 1. Juli 2013 bis 30. Juni 2014 insgesamt 303 Regelungsvorhaben (Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung) geprüft. Im vorherigen Berichtszeitraum (1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013) waren es 348 Regelungsvorhaben, was einem Rückgang um knapp 13 % entspricht. Dies dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass zu Beginn des Berichtszeitraums die 17. Legislaturperiode endete und die 18. mit der Bildung einer neuen Bundesregierung nach langen Koalitionsverhandlungen begann.

Erläuterung zum Berichtszeitraum

Im Unterschied zum Jahresbericht der Bundesregierung vom März 2014* ist der Berichtszeitraum der Tätigkeit des NKR nicht der eines Kalenderjahres, sondern bezieht sich aus Gründen der Aktualität auf den Zeitraum 1. Juli 2013 bis 30. Juni 2014. Dadurch kommt es zu einer deutlichen Abweichung bei der Gesamthöhe des Erfüllungsaufwands in den beiden Berichten.

*http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Buerokratieabbau/2013-03-18-jb-2013.pdf?__blob=publicationFile&v=2

1.1 Jährlicher Erfüllungsaufwand

Seit dem letzten Berichtszeitraum ist der jährliche Erfüllungsaufwand erheblich gestiegen (+9,2 Mrd. Euro). Ein Anstieg des Erfüllungsaufwands ist insbesondere bei den Rechtsetzungsaktivitäten der ersten Jahreshälfte 2014 zu beobachten. Durch die Bundestagswahl und die damit einhergehende Regierungsneubildung wurden vom Bundeskabinett in der zweiten Jahreshälfte 2013 keine „großen“ Gesetzgebungsvorhaben verabschiedet. De facto hat die neue Bundesregierung im Januar 2014 ihre Arbeit aufgenommen und seitdem wesentliche Regelungsvorhaben aus dem Koalitionsvertrag auf den Weg gebracht, die erheblichen Einfluss auf die Entwicklung des Erfüllungsaufwands haben (vgl. Kapitel II).

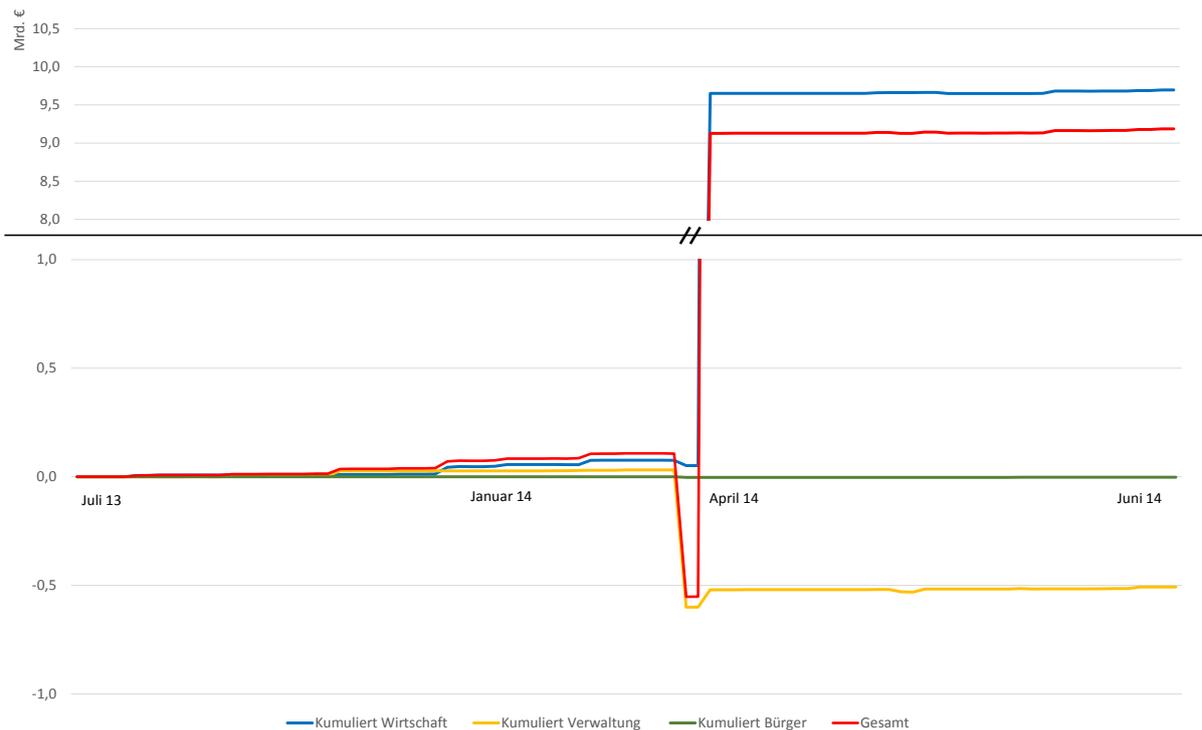


Abb. 1: Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands im Berichtszeitraum

Der rapide Anstieg des Erfüllungsaufwands ist fast ausschließlich auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz zurückzuführen, das zusätzlichen jährlichen Erfüllungsaufwand von rund 9,7 Mrd. Euro hauptsächlich auf Seiten der Wirtschaft verursacht. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit diesem Regelungsvorhaben ist in Kapitel II dargestellt. Das GKV-Finanzierungsgesetz, das ebenfalls in Kapitel II näher behandelt wird, beinhaltet die Abschaffung des individuellen Zusatzbeitrags sowie des Sozialausgleichs und führt im Gegenzug zu einer jährlichen Entlastung von rund 660 Mio. Euro. Im Saldo ist der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 9,2 Mrd. Euro angestiegen.

Der jährliche Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum im Vergleich zu den Vorjahren

Verglichen mit den beiden Berichtszeiträumen zuvor, ist dies mit Abstand der höchste Anstieg seit Beginn der Ausweisung des Erfüllungsaufwands im Jahr 2011. Der Anstieg im Berichtszeitraum beträgt das Dreifache des zusätzlichen jährlichen Erfüllungsaufwands der beiden vorangegangenen Berichtszeiträume zusammen. Lässt man allerdings das Tarifautonomiestärkungsgesetz außer Acht, wäre im Berichtszeitraum erstmals ein Rückgang des jährlichen Erfüllungsaufwands zu verzeichnen gewesen.

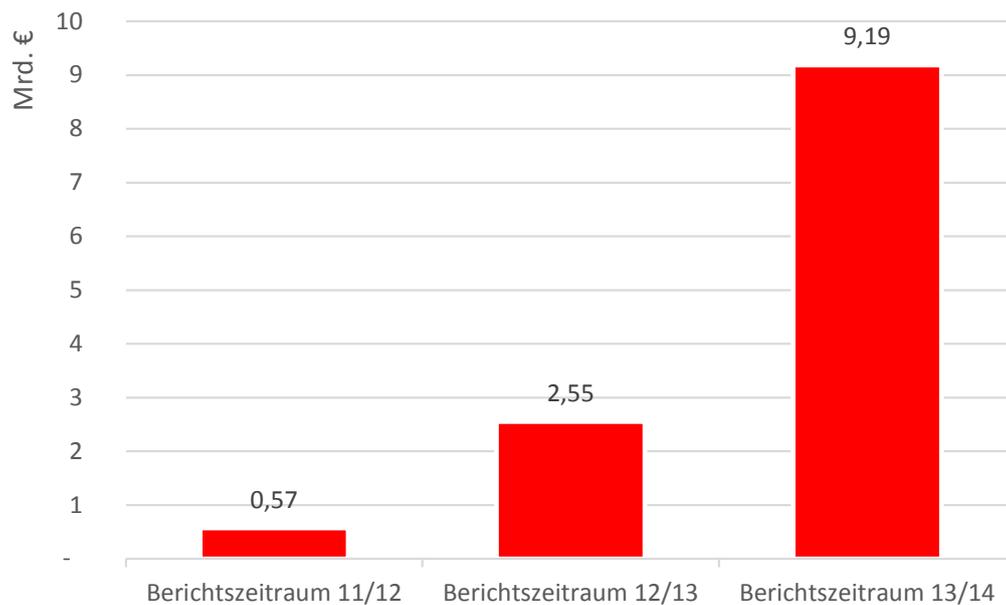


Abb. 2: Verteilung des Aufwuchses des jährlichen Erfüllungsaufwands nach Berichtszeiträumen

Seit dem Jahr 2011 ist der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 12,3 Mrd. Euro gestiegen, wovon die Wirtschaft 95 % und die Bürger 5 %¹ zu tragen haben. Bei der Verwaltung ist insgesamt ein minimaler Rückgang (rund 38 Mio. Euro) zu verzeichnen. Setzt man diesen Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwands mit den Abbaumaßnahmen zwischen 2006 und 2011 im Bereich der Bürokratiekosten der Wirtschaft bei der Erfüllung von Informationspflichten ins Verhältnis, zeigt sich, dass das mühsam erreichte Abbauziel von 25 % bzw. rund 12,5 Mrd. Euro durch zusätzlichen jährlichen Erfüllungsaufwand innerhalb von nur drei Jahren nahezu wieder aufgezehrt wurde.

Im Berichtszeitraum wurden 97 belastende und 26 entlastende Vorhaben vom Kabinett beschlossen. 180 enthielten keine (oder lediglich geringfügige) Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. Bei 25 Regelungsvorhaben konnte der Erfüllungsaufwand zu mindestens einer Vorgabe oder eines Adressaten nicht ermittelt werden, weil zum jetzigen Zeitpunkt keine Erkenntnisse vorlagen.

¹ Der Zeitaufwand für Bürgerinnen und Bürger wird nach der Methodik der Bundesregierung zur Abschätzung und Darstellung des Erfüllungsaufwands nicht monetarisiert. Als Kosten werden bei Bürgerinnen und Bürgern nur die Sachkosten ausgewiesen. In Kapitel I.3.3 wird eine behelfsmäßige Berechnung der Kosten durchgeführt, um diese mit den Aufwänden für Wirtschaft und Verwaltung vergleichen zu können.

Gesamtanzahl : 303

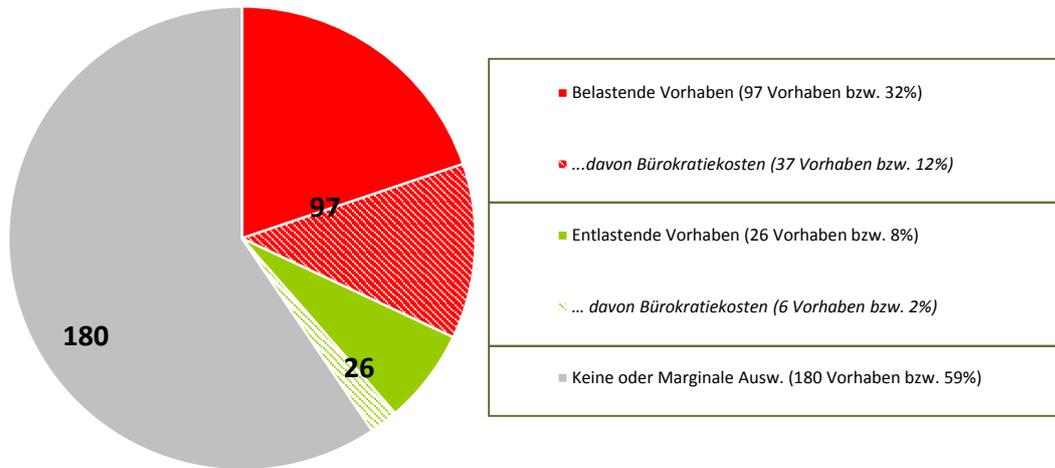


Abb. 3: Anzahl der geprüften Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum

Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung des Erfüllungsaufwands seit der Einführung im Juli 2011 dar. Es wird deutlich, dass der Erfüllungsaufwand in Sprüngen gestiegen ist. Des Weiteren zeigt sich auch, wie hoch der Einfluss einzelner Regelungsvorhaben ist, während das Gros der Regelungsentwürfe nur einen geringen Einfluss auf die Entwicklung des Erfüllungsaufwands hat.

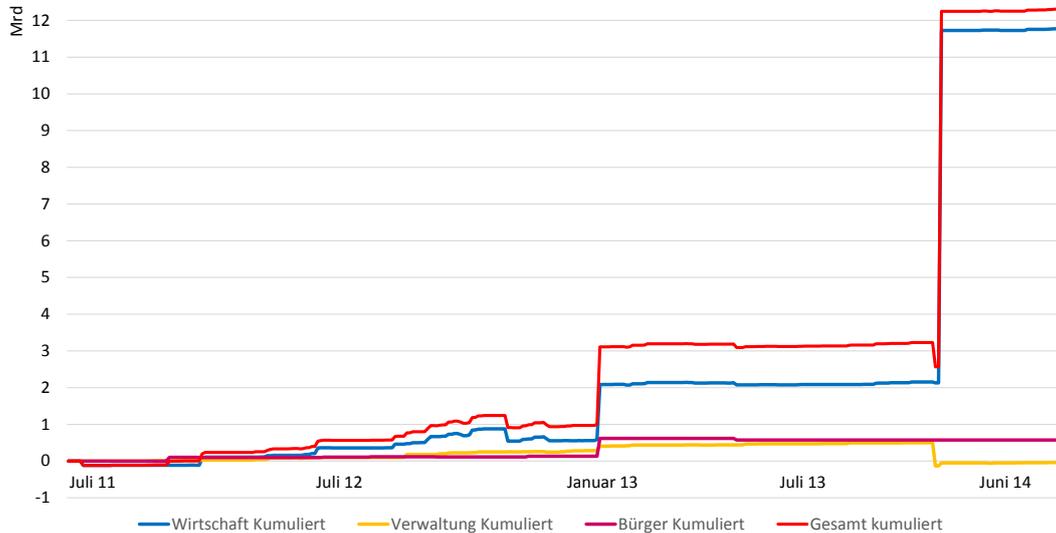


Abb. 4: Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands seit Juli 2011

Wenn man die fünf entlastendsten bzw. belastendsten Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum betrachtet, wird deutlich, welchen großen Einfluss die Regelung zum Mindestlohn auf den Erfüllungsaufwand hat. Das Gesetz zur Einführung der Mütterrente und der Rente mit 63 fehlt in dieser Auflistung, weil es zwar sehr starke finanzielle Auswirkungen für die Rentenkasse hat, diese aber nicht zum Erfüllungsaufwand zählen.

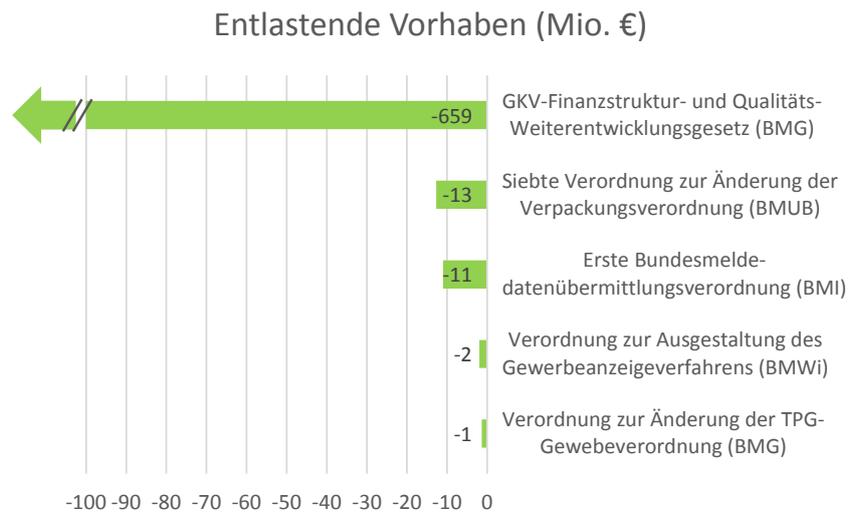


Abb. 5: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen beim Erfüllungsaufwand

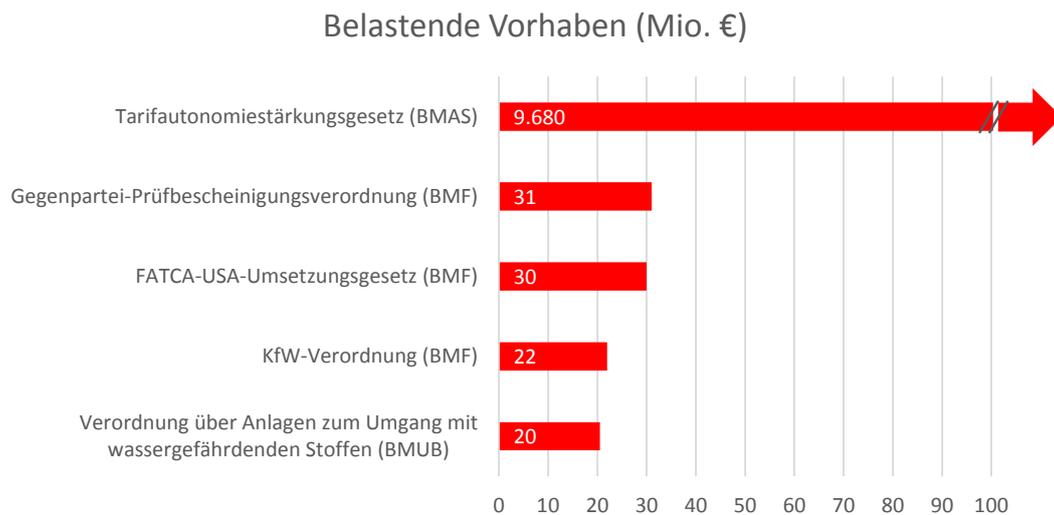


Abb. 6: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen beim Erfüllungsaufwand

1.2 Einmaliger Erfüllungsaufwand

Neben dem jährlichen Erfüllungsaufwand fällt bei 53 der vom NKR geprüften Regelungsvorhaben einmaliger Erfüllungsaufwand an. Dabei handelt es sich um Aufwände, die für einmalige Umstellungen, also die Anpassung von Abläufen an die neuen rechtlichen Vorgaben oder die Umstellung von Prozessen anfallen. Insgesamt wurde im Berichtszeitraum durch die Regelungsvorhaben ein einmaliger Erfüllungsaufwand von 858 Mio. Euro ausgelöst.

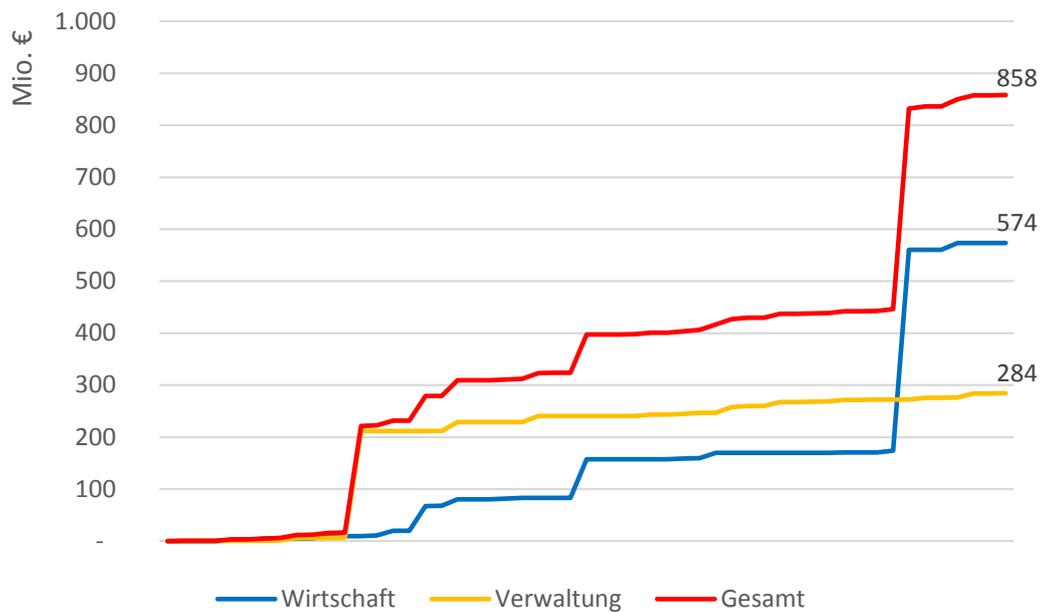


Abb. 7: Einmaliger Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum

Zwei Drittel des einmaligen Erfüllungsaufwands entfielen auf die Wirtschaft und ein Drittel auf die Verwaltung. Im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum sind hier die Kosten stark zurückgegangen: Der einmalige Erfüllungsaufwand 2013/2014 beträgt rund 20 % der Kosten des vorherigen Berichtszeitraums.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den einmaligen Erfüllungsaufwand einzelner Regelungsvorhaben im Detail.

Ressort	Regelungsvorhaben	Einmaliger Erfüllungsaufwand	Normadressat
BMF	FATCA *-USA-Umsetzungsgesetz	386 Mio. € für die Implementierung eines automatisierten Meldeverfahrens dt. Banken an die US-Steuerbehörden	Wirtschaft
BMF	KfW-Verordnung	205 Mio. € für die Entwicklung von Prozessen in der KfW im Zuge der unter Aufsichtstellung durch die BaFin	Verwaltung (Bund)
BMUB	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen	74 Mio. € für die Aus- und Nachrüstung von Biogasanlagen	Wirtschaft
BMF	Verordnung zur Novellierung der Monatsausweisverordnungen nach dem Kreditwesengesetz	47 Mio. € für die Umstellung der IT-Systeme der Banken für die Eingabe und Meldung von Finanzinformationen	Wirtschaft
BMUB	Verordnung zur Fortentwicklung der abfallrechtlichen Überwachung	30 Mio. € für eine einmalige Meldung und deren Bearbeitung	Wirtschaft/Verwaltung (Land/Kommune)

* FACTA="Foreign Account Tax Compliance Act", US-Gesetz, mit dem das US-Steuer-Reporting von ausländischen Finanzinstituten deutlich verschärft wurde.

2. Entwicklung des Erfüllungsaufwands – Ressortbetrachtung

Der Ressortzuschnitt hat sich zu Beginn der neuen Legislaturperiode verändert. Dies betrifft insbesondere das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Das BMWi bündelt nun die Zuständigkeit für Energiepolitik, die bisher auf drei Häuser (BMWi, BMUB und BMVI) verteilt war. Dadurch zeichnet sich das BMWi für deutlich mehr Regelungsvorhaben verantwortlich. Der Bereich Verbraucherschutz wurde vom Landwirtschaftsministerium zum Justizministerium transferiert, der Bereich Bau vom Verkehrs- zum Umweltministerium.

Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl der dem NKR vorgelegten Regelungsvorhaben nach Ressorts, wobei ab Januar 2014 der neue Zuschnitt zu Grunde gelegt wurde².

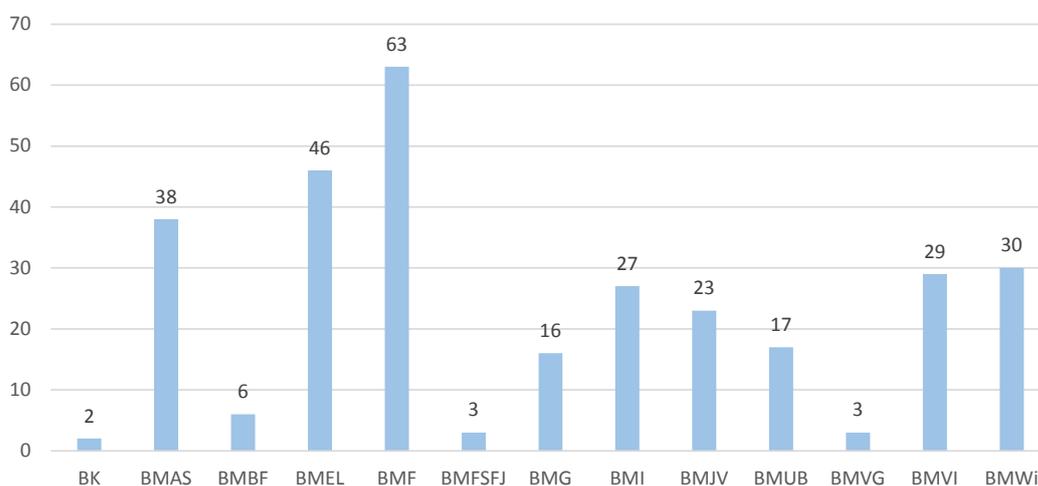


Abb. 8: Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum nach Ressorts

Hieraus ergibt sich, dass das BMF, gefolgt von BMEL und BMAS mit Abstand die meisten Regelungsvorhaben eingebracht haben.

Das Regelungsvorhaben mit dem größten jährlichen zusätzlichen Erfüllungsaufwand kam aus dem BMAS (9,7 Mrd. Euro). Das nächst größte Regelungsvorhaben kam aus dem BMF (130 Mio. Euro) und ist in der Höhe des Erfüllungsaufwands deutlich niedriger.

Ursächlich für die Entwicklung des einmaligen Erfüllungsaufwands sind insbesondere Regelungsvorhaben des BMF (662 Mio. Euro) und des BMUB (114 Mio. Euro).

² Das AA und das BMZ haben im Berichtszeitraum dem NKR keine Regelungsvorhaben zur Prüfung vorgelegt.

3. Entwicklung des Erfüllungsaufwands nach Normadressaten

3.1 Wirtschaft

Von den 303 vom NKR geprüften Regelungsvorhaben haben 67 Auswirkungen auf den jährlichen Erfüllungsaufwand für Unternehmen. 20 Regelungsvorhaben beinhalten entlastende, 47 belastende Maßnahmen. Dies führt zu einer zusätzlichen jährlichen Nettobelastung von 9,7 Mrd. Euro. Einmaliger Erfüllungsaufwand von 574 Mio. Euro wird durch 33 Regelungsvorhaben verursacht.

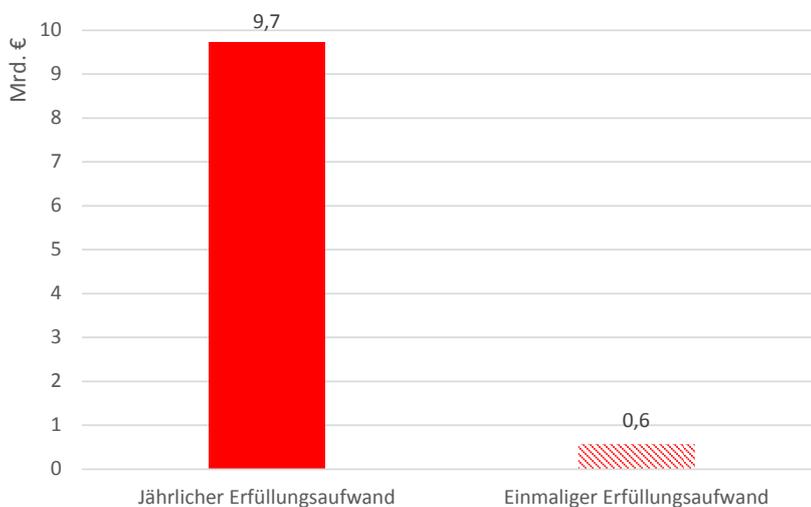


Abb. 9: Jährlicher und einmaliger Erfüllungsaufwand der Wirtschaft

Der zusätzliche jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft wird vor allem durch das Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie, mit welchem der gesetzliche Mindestlohn eingeführt wird, verursacht. Der Anteil an dem Gesamtaufwuchs des Erfüllungsaufwands im Berichtszeitraum liegt bei rund 99 %.

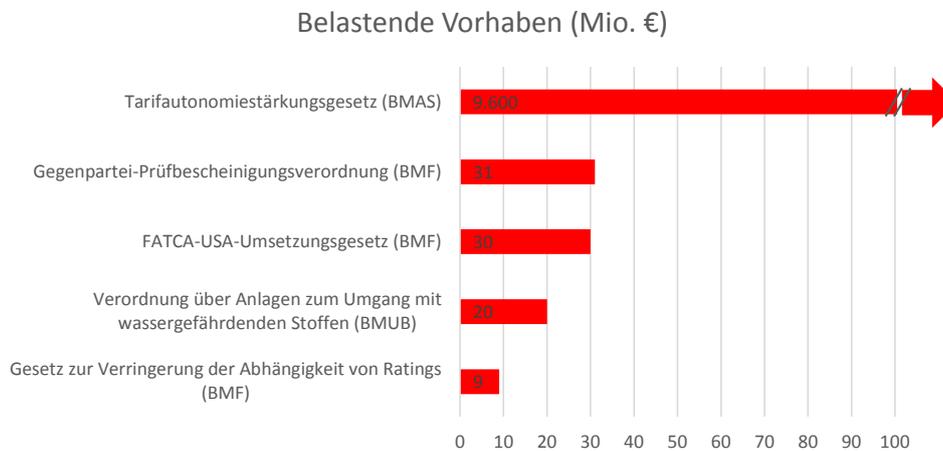


Abb. 10: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Wirtschaft

Demgegenüber stehen insgesamt 23 Vorhaben, die eine entlastende Wirkung haben.

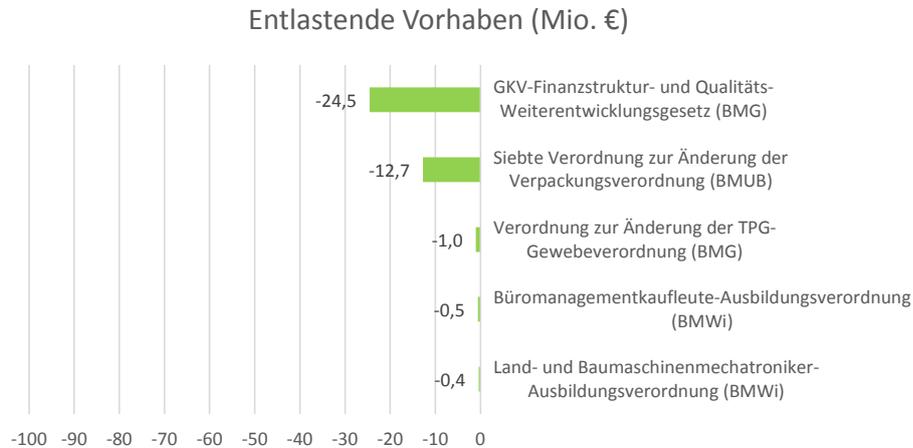
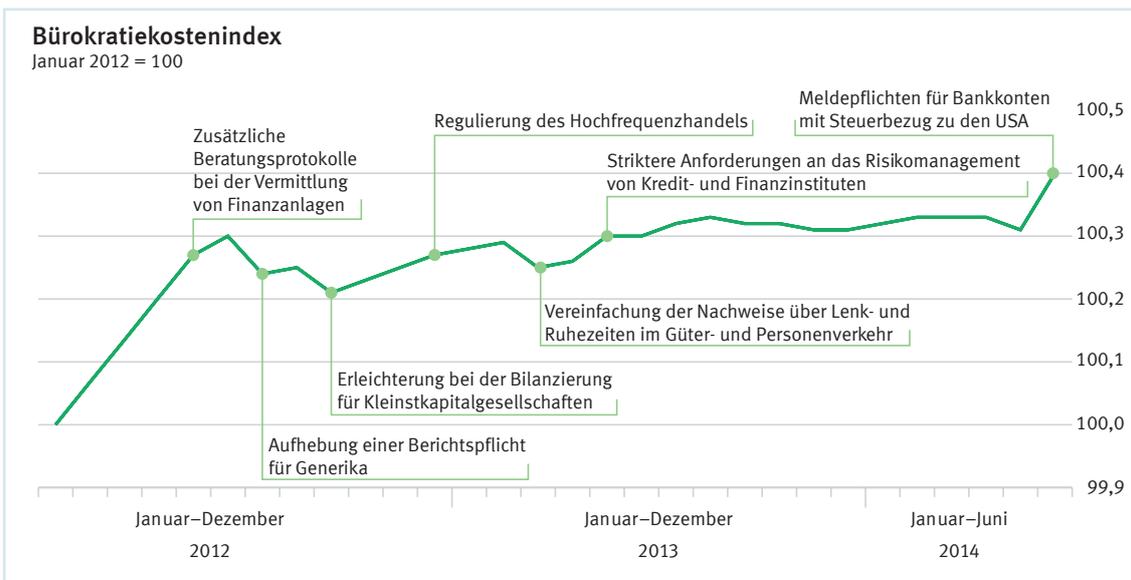


Abb. 11: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Wirtschaft

3.2 Bürokratiekosten der Wirtschaft

Für die Wirtschaft werden bei der Darstellung des Erfüllungsaufwands die Kosten aus Informationspflichten, die so genannten Bürokratiekosten, separat dargestellt. Die Bundesregierung führt hierzu den Bürokratiekostenindex (BKI)*, der ausgehend vom 1. Januar 2012 die Entwicklung der Bürokratiekosten nachzeichnet. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, dieses Niveau dauerhaft zu halten. Die Entwicklung des BKI und auch die dem NKR vorliegenden Daten zeigen, dass dies zurzeit annähernd gelingt. Die Bürokratiekosten sind zwar leicht gestiegen, der Wert ist seit der Erfüllung des 25 %-Abbauziels aber relativ stabil.



* http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/1_Buerokratiekostenindex

** Quelle: Statistisches Bundesamt 2014

Abb. 12: Bürokratiekostenindex der Bundesregierung

Im Berichtszeitraum hatten 43 Regelungsvorhaben Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Wirtschaft. Insgesamt sind die jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft im Berichtszeitraum um 51,5 Mio. Euro gestiegen. Sechs Regelungsvorhaben führten zu einer Entlastung (13,1 Mio. Euro) und 34 zu einer Belastung (64,6 Mio. Euro).

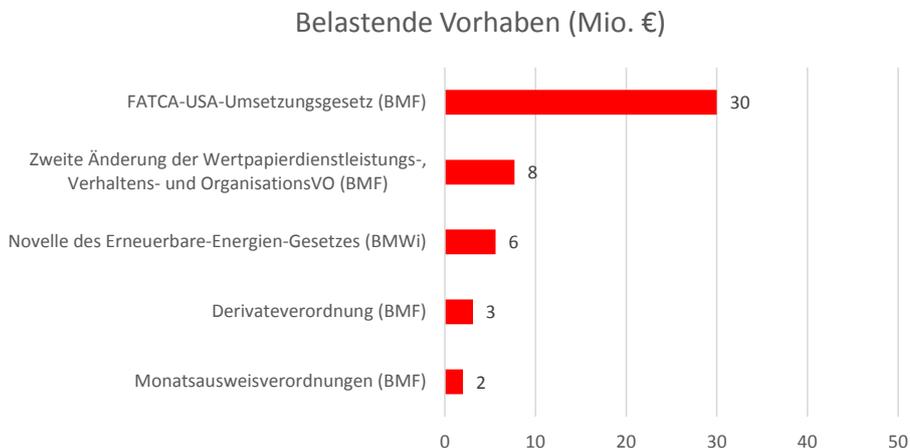


Abb. 13: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen bei den Bürokratiekosten

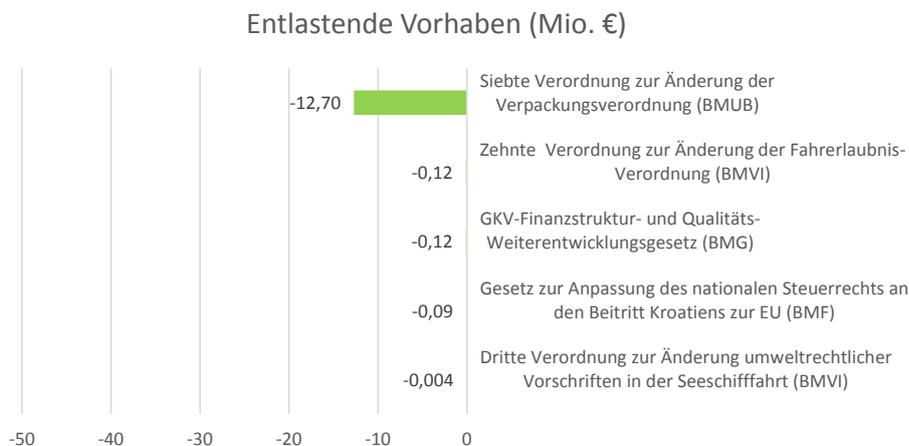


Abb. 14: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen bei den Bürokratiekosten

3.3 Verwaltung

3.3.1 Jährlicher Erfüllungsaufwand

Im Berichtszeitraum wurden dem NKR 72 Regelungsvorhaben vorgelegt, die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung haben. 58 davon wirken belastend und 14 entlastend. Die Gesamtbelastung der Verwaltung ging im Berichtszeitraum um jährlich rund 508 Mio. Euro zurück, der einmalige Umstellungsaufwand betrug rund 285 Mio. Euro.

Ohne das in Kapitel II.4 beschriebene Gesetz zur Neugestaltung der Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Krankenkassen mit einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands um rund 632 Mio. Euro hätte es im Berichtszeitraum einen deutlichen Anstieg des Verwaltungsaufwands gegeben. Ähnlich wie für die Wirtschaft das Tarifautonomiestärkungsgesetz prägt dieses Gesetz die Entwicklung des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung maßgeblich. Der Mindestlohn ist auf der anderen Seite das Regelungsvorhaben, welches den höchsten Aufwuchs an Verwaltungsaufwand verursacht. Die Bundesregierung kalkuliert mit Mehrkosten von rund 80 Mio. Euro beim Zoll (Bundesverwaltung) für die Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns. Die folgenden Darstellungen zeigen, in welchem Umfang die beiden Regelungsvorhaben bzw. entlastende Wirkung für die Verwaltung erzielen.

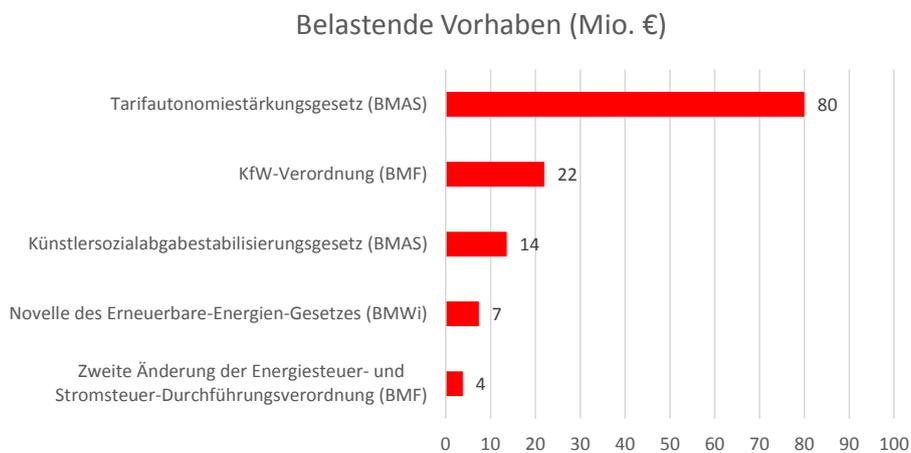


Abb. 15: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Verwaltung

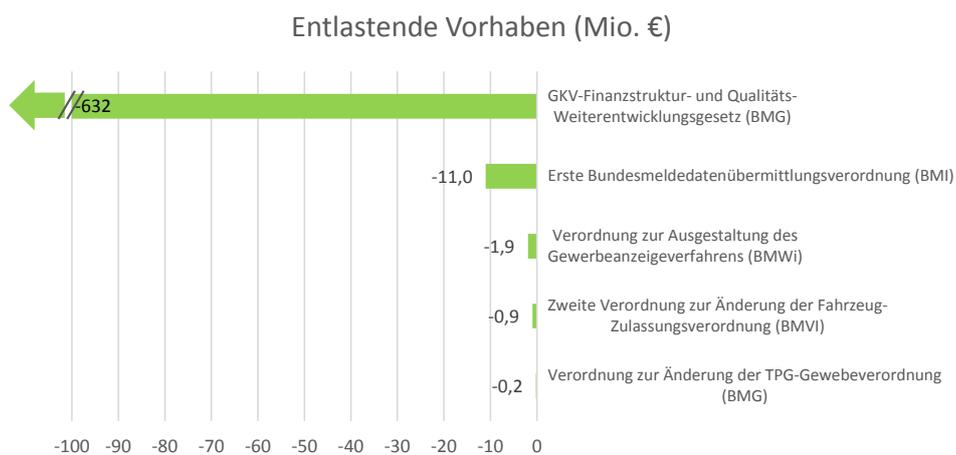


Abb. 16: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Verwaltung

3.3.2 Einmaliger Erfüllungsaufwand

Innerhalb des Berichtszeitraums rufen 34 Regelungsvorhaben insgesamt einen einmaligen Erfüllungsaufwand von rund 285 Mio. Euro hervor. Den mit Abstand größten Einmalaufwand verursacht ein Regelungsvorhaben des BMF mit 205 Mio. Euro, der über die Jahre 2014 bis 2017 anfällt. Dabei handelt es sich um Veränderungen, die innerhalb der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, Bundesverwaltung) vorgenommen werden müssen, da diese nun unter die Aufsicht der BaFin gestellt wird und zentrale bankenaufsichtsrechtliche Standards auch auf die KfW angewandt werden.

3.4 Bürgerinnen und Bürger

Im Berichtszeitraum enthielten lediglich 18 von 303 vom NKR geprüfte Regelungsvorhaben Auswirkungen auf die Kostenfolgen bei den Bürgern. Die 18 Regelungsvorhaben haben insgesamt eine deutlich entlastende Wirkung von rund 8,26 Mio. Stunden und rund 2,5 Mio. Euro Sachkosten.

Bei der Darstellung des Aufwands für die Bürger fällt auf, dass im Gegensatz zu Wirtschaft und Verwaltung zwei Arten des Aufwands ausgewiesen werden: Sachkosten und Zeitaufwand. Diese Zweiteilung lässt einen unmittelbaren Vergleich mit den anderen Bereichen nicht zu, da sich nur die Sachkosten, ausgedrückt in Euro, mit dem Aufwand der Wirtschaft und der Verwaltung, ebenfalls erfasst in Euro, ins Verhältnis setzen lassen. Würde man den Zeitaufwand der Bürger – gemessen in Stunden – mit einem Lohn-Stundensatz multiplizieren, könnte eine direkte Vergleichbarkeit des Aufwands der Bürger mit dem von Wirtschaft und Verwaltung hergestellt werden. Für den Berichtszeitraum würde dies beispielsweise bedeuten, dass die Bürger, würde man einen Stundensatz von 20 Euro ansetzen, um jährlich rund 170 Mio. Euro entlastet worden wären, verglichen mit einer Zunahme bei der Wirtschaft von rund 9,7 Mrd. Euro und der Abnahme bei der Verwaltung von rund 0,5 Mrd. Euro. Würde man einen Stundensatz von 30 Euro ansetzen, würde sich die Summe entsprechend um 85 Mio. Euro erhöhen. Vergleicht man jetzt die jeweiligen Kostenbe- und Entlastungen insgesamt zwischen den Bereichen Wirtschaft, Verwaltung und Bürger, so fällt auf, wie niedrig die Zahlen für den Aufwand der Bürger ausfallen – und dass sich an diesem Verhältnis im Wesentlichen nichts ändert, unabhängig davon, welcher Lohn-Stundensatz gewählt wird.

II Wesentliche Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum

1. Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns

Worum geht es bei dieser Regelung?

Mitte März 2014 begann die Ressortabstimmung über den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie. Mit dem Entwurf sollte eines der zentralen Vorhaben des Koalitionsvertrags umgesetzt werden: die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von (anfangs) 8,50 Euro pro Stunde.

Nach dem Gesetz soll der Mindestlohn ab 2015 in ganz Deutschland gelten. Bis Ende 2016 sollen jedoch niedrigere Löhne dann möglich sein, wenn diese in einem Tarifvertrag vereinbart und sie allgemeinverbindlich gemacht worden sind. Ferner sind für bestimmte Personengruppen, wie zum Beispiel Auszubildende und Langzeitarbeitslose, Ausnahmen vorgesehen. Es soll eine ehrenamtlich tätige Kommission eingesetzt werden, die der Bundesregierung alle zwei Jahre einen Vorschlag unterbreitet, ob beziehungsweise wie der Mindestlohn verändert werden sollte. Die Bundesregierung soll von dem Vorschlag nicht abweichen können. Erstmals soll die Kommission einen Vorschlag für das Jahr 2017 erarbeiten. Sie soll aus jeweils drei Vertretern der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite bestehen sowie aus zwei nicht stimmberechtigten Wissenschaftlern. Die Einhaltung des Mindestlohns soll – wie schon jetzt in den Branchen, in welchen ein Mindestlohn existiert – die Zollverwaltung prüfen. Darüber hinaus werden mit dem Gesetz weitere Regelungen geändert, wie zum Beispiel das Arbeitnehmer-Entsende- und das Tarifvertragsgesetz.

Aus Sicht des NKR

Der Gesetzentwurf wies bei Einleitung der Ressortabstimmung in zweierlei Hinsicht gravierende Mängel auf: Zum einen waren die wesentlichen Erfüllungsaufwände der Wirtschaft (die zusätzlichen Lohnkosten durch die Einführung des Mindestlohns) sowie der Verwaltung (der Aufwand durch die Prüfungen durch die Zollverwaltung) nicht dargestellt. Zum anderen war die Alternativendarstellung lückenhaft. Trotz wiederholtem Hinweis von Seiten des NKR wurde der Gesetzentwurf in diesen Punkten nicht nachgebessert.

Der NKR hat sich deshalb in seiner Stellungnahme vom 31. März 2014 kritisch zu dem Entwurf geäußert.³ Er machte zu den Ausführungen im Gesetzentwurf im Rahmen seines Mandats grundsätzliche Bedenken geltend, da dem Gesetzgeber durch die lückenhafte Darstellung der

³ http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Artikel_u_Textbausteine/stellungnahme_tarifautonomiegesetz.html?nn=826450.

Kostenfolgen und der Regelungsalternativen eine wichtige Entscheidungsgrundlage fehlte.

Aus Sicht des NKR wäre – auch vor dem Hintergrund, dass die für die Darstellung des Erfüllungsaufwands notwendige Prognose von verschiedenen Parametern/ Annahmen abhängt – eine grobe Einschätzung des Aufwands ausreichend und auch möglich gewesen. Dies hat sich der NKR im Rahmen einer von ihm durchgeführten Anhörung bestätigen lassen. So hat zum Beispiel das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) auf Basis der Daten aus dem Sozio-ökonomischen Panel aus dem Jahr 2012 entsprechende Berechnungen angestellt.⁴ Es geht davon aus, dass die Bruttolohnsumme bei Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro infolge der Anhebung der Löhne unterhalb dieser Schwelle im Jahr 2015 um etwa 16 Mrd. Euro ansteigen wird. Es legt dabei zugrunde, dass etwa 4,5 Mio. Arbeitnehmer vom Mindestlohn profitieren dürften. Es wäre aus Sicht des NKR naheliegend gewesen, sich mit der DIW-Studie auseinanderzusetzen, da das Ressort die DIW-Studie an anderer Stelle im Entwurf zitiert. Auch im Hinblick auf den Aufwand der Zollverwaltung auf Grund der zusätzlichen Prüfungen hätte eine Abschätzung des Erfüllungsaufwands vorgenommen werden können. Der NKR hat daher in seiner Stellungnahme das Ressort aufgefordert, diesen Aufwand im Nachgang zu ermitteln und in der kürzest möglichen Frist in das parlamentarische Verfahren einzubringen.

Tarifautonomiestärkungsgesetz: Besonderheiten im ex ante-Verfahren	
Anhörung	» Durchführung einer Expertenanhörung gemäß § 5 NKR-G am 24. März 2014
Stellungnahmen	» Zum Entwurf des Tarifautonomiestärkungsgesetzes hat der NKR eine Stellungnahme abgegeben, in der er grundsätzliche Bedenken geltend gemacht hat, weil den Anforderungen des NKR-Gesetzes nicht entsprochen wurde. » In seiner zweiten abschließenden Stellungnahme vom 18. Juni 2014 werden die bisherigen grundsätzlichen Bedenken nicht mehr geltend gemacht.
Dialog mit BMAS auf Staatssekretär-Ebene	» Vier Gespräche des NKR-Vorsitzenden, in denen auf die fehlende Darstellung der Kostenfolgen hingewiesen wurde. » Das BMAS hat die Kostenschätzung dem federführenden Bundestagsausschuss und dem NKR kurz vor der abschließenden Befassung übermittelt.
Dialog mit BMAS auf Minister-Ebene	» Drei Schreiben des NKR-Vorsitzenden, in denen auf die fehlende Darstellung der Kostenfolgen hingewiesen wurde.
Dialog mit dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages	» Ein Gespräch zwischen der Vorsitzenden des Ausschusses für Arbeit und Soziales und dem NKR-Vorsitzenden.

4 Vergleiche DIW-Wochenbericht 5/ 2014.

Welcher Erfüllungsaufwand wurde ermittelt?

Dass eine Darstellung des Erfüllungsaufwands im Entwurf machbar gewesen wäre, zeigt auch, dass die Bundesregierung auf Drängen des NKR im Nachgang zur Kabinetttbefassung eine Abschätzung des Erfüllungsaufwands vorgenommen hat. Danach beläuft sich der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft infolge der Anhebung der Löhne unter 8,50 Euro im Jahr 2015 auf 9,6 Mrd. Euro. Von dieser Anhebung seien 3,7 Mio. Personen betroffen. Bei der Zollverwaltung werde infolge der Prüfungen ein Mehraufwand von 1.600 Vollzeitkräften (80 Mio. Euro) entstehen.

Der NKR hat diese Darstellung der Bundesregierung geprüft. Er ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die der Darstellung zugrunde gelegten Parameter zwar „optimistischer“ gesetzt wurden als bei der Berechnung des DIW, aus methodischer Sicht das Vorgehen und die Setzungen der Bundesregierung jedoch nicht zu beanstanden sind. Der NKR hat deshalb in seiner ergänzenden Stellungnahme, die er dem federführenden Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 27. Juni 2014, also vor dessen abschließender Beratung, zugeleitet hat, keine Einwände gegen die Darstellung erhoben.⁵

2. Energiewende und Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes

Die Entwicklung des Erfüllungsaufwands und der sonstigen Kosten war im letzten Berichtszeitraum vor allem durch Regelungsvorhaben im Zusammenhang mit der Novelle des Erneuerbaren Energien Gesetz (EEG) geprägt. Maßgeblich war dabei die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung mit einem jährlichen Erfüllungsaufwand von 2,1 Mrd. Euro.

Auch im vorliegenden Berichtszeitraum waren Regelungsvorhaben zur Umsetzung der Energiewende bei der Prüftätigkeit des NKR von besonderer Bedeutung. Im Vordergrund stand dabei die Neuregelung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes sowie die in diesem Zusammenhang ebenfalls vorgelegten Regelungsvorhaben zur Reform der Besonderen Ausgleichsregelung für stromkostenintensive Unternehmen und zur Anlagenregisterverordnung (nachfolgend werden die Regelungsvorhaben zusammenfassend als EEG-Novelle bezeichnet).

2.1 Neuregelung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes

Worum geht es bei dieser Regelung?

Mit der EEG-Novelle werden zentrale Weichen für die zukünftige Ausgestaltung und damit auch für das Gelingen der Energiewende gestellt. Ziel ist es, einen grundlegenden Systemwechsel hin zu einer mehr marktwirtschaftlichen Steuerung zu vollziehen. Hierzu sieht die

⁵ http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Artikel_u_Textbausteine/2014-07-01-ergaenzende-stellungnahme-tarifautonomiegesetz.html?nn=826450.

EEG-Novelle die Einführung neuer Steuerungs- und Förderinstrumente vor. Teilweise werden bestehende Instrumente modifiziert oder erweitert. Von besonderer Bedeutung sind dabei die grundsätzlich flächendeckende Verpflichtung zur Direktvermarktung von Ökostrom sowie die ab dem Jahr 2017 vorgesehene Bestimmung von Förderhöhen über Ausschreibungen.

Aus Sicht des NKR

Wie beim Gesetz zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns lagen bei Beschlussfassung des Bundeskabinetts die nach dem NKR-Gesetz erforderlichen Informationen zu den Folgekosten nicht vor. Der NKR hatte daher in seiner Stellungnahme zum Kabinettentwurf grundsätzliche Bedenken geltend gemacht.⁶

Zudem hat der NKR angesichts der Komplexität und Bedeutung der EEG-Novelle eine eigene Anhörung von Experten⁷ durchgeführt, zu der auch das BMWi eingeladen war.

Nach der Kabinetttbefassung hat es einen mehrwöchigen intensiven Dialog zwischen dem Ressort und dem NKR gegeben, der am 18. Juni 2014 zu einer wesentlich verbesserten Transparenz über die Gesetzesfolgen geführt hat und die Grundlage für die abschließende Stellungnahme des NKR vom 20. Juni 2014 bildete.

EEG-Novelle: Besonderheiten im ex ante-Verfahren	
Anhörung	» Durchführung einer Expertenanhörung gemäß § 5 NKR-G am 24. März 2014
Stellungnahmen	» Zum Entwurf der EEG-Novelle hat der NKR drei Stellungnahmen abgegeben, in denen er grundsätzliche Bedenken geltend gemacht hat, weil den Anforderungen des NKR-Gesetzes nicht entsprochen wurde. » In seiner vierten abschließenden Stellungnahme vom 18. Juni 2014 werden die bisherigen grundsätzlichen Bedenken nicht mehr geltend gemacht.
Dialog mit BMWi auf Staatssekretär-Ebene	» Fünf Gespräche des NKR-Vorsitzenden, in denen auf die fehlende Darstellung der Kostenfolgen hingewiesen wurde.
Dialog mit BMWi auf Minister-Ebene	» Drei Schreiben des NKR-Vorsitzenden, in denen auf die fehlende Darstellung der Kostenfolgen hingewiesen wurde. » Ein Gespräch zwischen dem Bundesminister und dem NKR-Vorsitzenden: Es wurde Einvernehmen über die Folgekostendarstellung erzielt.
Dialog mit dem Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages	» Zwei Gespräche zwischen dem Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses und dem NKR-Vorsitzenden. » Teilnahme des NKR an abschließender Beratung des Wirtschaftsausschusses.

⁶ http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Artikel_u_Textbausteine/eeg-1.html.

⁷ Bundesverband Erneuerbare Energie e.V., Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Verband der Chemischen Industrie, Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Am 24. Juni 2014 fand im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages die abschließende Beratung zur EEG-Novelle statt. Die aus Sicht des NKR erforderliche Transparenz über die Kostenfolgen für die politischen Entscheidungsträger lag damit zum denkbar spätesten Zeitpunkt vor. Vor dem Hintergrund der Bedeutung der EEG-Novelle sowie der im vorangegangenen Verfahren vom NKR zum Ausdruck gebrachten Bedenken waren die Obleute des Wirtschaftsausschusses übereingekommen, den NKR zu dieser abschließenden Beratung einzuladen und um eine abschließende Einschätzung zu bitten.

2.2 Gegenstand der Prüfung des NKR

Welche Kostenfolgen wurden ermittelt?

Gegenstand der Prüfung des NKR war die nachvollziehbare und methodengerechte Darstellung des Erfüllungsaufwands und der sonstigen Kosten sowie die Darlegung von relevanten Regelungsalternativen und von Evaluierungserwägungen.

Im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand führen Änderungen der EEG-Novelle zu einem Erfüllungsaufwand von jährlich rund 13 Mio. Euro und einmalig rund 14 Mio. Euro. Zwar liegen dem NKR keine Anhaltspunkte vor, die Zweifel an der Plausibilität der vorgelegten Kostenschätzung begründen. Allerdings weist der NKR in seiner Stellungnahme darauf hin, dass einige kosten erhöhende Effekte bei der Berechnung des Erfüllungsaufwands nicht berücksichtigt wurden, da eine seriöse Abschätzung aufgrund fehlender Erfahrungswerte oder unter methodischen Gesichtspunkten zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich ist. Hierzu gehört insbesondere der Aufwand, der mit den vorgesehenen Ausschreibungsverfahren zur Bestimmung von Förderhöhen einhergehen wird.

Prüfgegenstand bei den sonstigen Kosten, die zu ungleich größeren finanziellen Auswirkungen führen, waren die Auswirkungen auf die EEG-Differenzkosten, die EEG-Umlage und die Strompreise. Zur Entwicklung dieser Kosten ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund vielfältiger Einflussfaktoren (z. B. Börsenstrompreis, umlagepflichtiger Letzverbrauch, Wetter) eine Quantifizierung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist. Um dennoch eine Einschätzung zu möglichen Größenordnungen hinsichtlich der Entwicklung der EEG-Kosten sowie ihrer Wirkung auf die Strompreise aufzuzeigen, hat das BMWi auf Bitten des NKR drei mögliche Szenarien dargestellt.

Um zu verdeutlichen, welche wesentlichen Regelungen der EEG-Novelle maßgebliche Effekte auf die EEG-Kosten haben, hat das Ressort die wesentlichen Auswirkungen dieser EEG-Novelle im Jahr 2020 im Vergleich zu einem „Business-as-usual-Fall“ auf Grundlage des EEG 2012 abgeschätzt.

Demnach führt die Novelle gegenüber dem EEG 2012 bis zum Jahr 2020 insgesamt zu einer Reduzierung der EEG-Kosten um 3,4 Mrd. Euro.

Bezüglich der Darstellung relevanter Regelungsalternativen – insbesondere die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung empfohlene technologie neutrale Förderung erneuerbarer Energie – ist das BMWi der Aufforderung des NKR gefolgt und hat eine ausführliche Darstellung wesentlicher Gründe für ihre Nichtberücksichtigung vorgenommen. Der NKR hat diese Begründung in seiner Stellungnahme vom 20. Juni 2014 offengelegt.

2.3 Gesamtschau Energiewende

Bereits im Jahresbericht 2013 hat der NKR festgestellt, dass in den vorangegangenen Jahren eine Vielzahl von Regelungsvorhaben zur Umsetzung der Energiewende verabschiedet wurden, deren Kostenfolgen jedoch jeweils nur isoliert betrachtet werden. Der NKR hat daher wiederholt gegenüber der Bundesregierung betont, dass er eine Gesamtschau der mit der Energiewende einhergehenden Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand und die EEG-Kosten für notwendig hält. Eine solche Gesamtschau sollte in dem jährlichen Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“ vorgenommen werden. Im Hinblick auf die Herstellung notwendiger Transparenz für die politischen Entscheidungsträger – Bundeskabinett und Parlament – müssten wesentliche Kennzahlen einer solchen Gesamtschau auch in den Ausführungen zu neuen Regelungsvorhaben im Zusammenhang mit der Energiewende abgebildet werden.

3. Reform im Bereich der Lebensversicherungen

Worum geht es bei dieser Regelung?

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Absicherung stabiler und fairer Leistungen für Lebensversicherte sollten wesentliche Änderungen im Bereich der Lebensversicherungen herbeigeführt werden. Unter anderem werden mit dem Gesetz

- Ausschüttungen der Versicherungsunternehmen an Aktionäre untersagt, solange die Erfüllbarkeit der Garantiezusagen gefährdet ist und
- Ausschüttungen von Bewertungsreserven an die ausscheidenden Versicherten begrenzt, soweit dies zur Sicherung der den Bestandskunden zugesagten Garantien erforderlich ist.

Aus Sicht des NKR

Das BMF hat dem NKR den Gesetzentwurf am 27. Mai 2014 mit einer Frist zur Stellungnahme von weniger als zwei Werktagen übersandt. Dies ist ein grober Verstoß gegen die Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, die in der Regel eine vierwöchige Frist vorsieht. Der NKR hat am 28. Mai 2014 eine Stellungnahme abgegeben.⁸ Er hat in

⁸ http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Artikel_u_Textbausteine/anlage-entwurf-lebensversicherungsreformgesetz.html?nn=826450.

seiner Stellungnahme neben anderen Punkten beanstandet, die angegebenen Kosten im Gesetzentwurf wegen fehlender Darstellung der Grundlagen für die Kostenberechnung und der Nicht-Beachtung der vorgegebenen Fristen weder positiv noch negativ bestätigen zu können. So konnte er relevante Informationen von dritter Seite nicht einholen.

Welcher Erfüllungsaufwand wurde ermittelt?

Während das BMF die Kosten für die betroffene Wirtschaft aus dem Gesetzentwurf auf insgesamt rund 5 Mio. Euro schätzte, wurde bei einer Kostenschätzung des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) eine Belastung von über 1 Mrd. Euro ermittelt. Eine Regelung des Gesetzentwurfs sah die Offenlegung der Höhe der Provisionen der Versicherungsvermittler vor. Der Wirtschaft entstünde nach Schätzung des BMF für die Befolgung dieser Regelung ein Erfüllungsaufwand von jährlich rund 1,2 Mio. Euro. Im Vergleich dazu schätzte der GDV den Erfüllungsaufwand auf rund 250 Mio. Euro.

In der Kürze der Zeit konnten die Gründe für die unterschiedlichen Einschätzungen nicht geklärt werden.

Damit blieb aus Sicht des NKR ein wesentliches Element in der Darstellung der Gesetzesfolgen unklar, wodurch auch in diesem Fall ein wesentlicher Teil der Entscheidungsgrundlage für den Deutschen Bundestag fehlte. Der Gesetzentwurf und das Gesetzgebungsverfahren ließen keine angemessene inhaltliche Auseinandersetzung mit den voraussichtlichen Kosten der vorgeschlagenen Regelungen zu. Diesen Sachverhalt hat der NKR in seiner weiteren Stellungnahme vom 30. Juni 2014 an das BMF und an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages beanstandet. Vor dem Hintergrund der extrem knappen Fristen, innerhalb derer das Gesetz verabschiedet werden sollte, hat er das BMF daher aufgefordert, das Gesetz zu evaluieren und die tatsächlichen Kosten zu ermitteln.

Im Zuge des weiteren Gesetzgebungsverfahrens haben die Bundestagsfraktionen die möglicherweise mit hohem Erfüllungsaufwand verbundene Regelung zur Offenlegung der Höhe der Provisionen der Versicherungsvermittler geändert. So müssen künftig die Lebensversicherungen die Effektivkosten der Lebensversicherungen angeben. Diese zeigen an, um wie viel die Rendite durch die Gesamtkosten, etwa Abschluss- und Verwaltungskosten sowie die Provision, sinkt. Eine solche Regelung existiert bereits bei den Riester-Produkten.

4. Neugestaltung der Finanzierungsgrundlage der Gesetzlichen Krankenversicherung

Worum geht es bei dieser Regelung?

Mit diesem Gesetz wird der paritätische Beitragssatz von 14,6 % festgeschrieben. Der einkommensunabhängige Zusatzbeitrag und der damit einhergehende steuerfinanzierte Sozialausgleich werden abgeschafft. Die Krankenkassen erheben ab 2015 den Zusatzbeitrag als prozentualen Satz von den beitragspflichtigen Einnahmen.

Eine weitere Änderung wird im Bereich der gesetzlichen Regelungen zum Kranken- und Pflegeversicherungsschutz für Bezieher von Arbeitslosengeld II umgesetzt. Zukünftig wird die Vorrangprüfung der Familienversicherung entfallen und für jeden Bezieher von Arbeitslosengeld II monatlich ein pauschalierter Beitrag an die Krankenkassen abgeführt.

Welcher Erfüllungsaufwand wurde ermittelt?

Mit der Abschaffung des einkommensunabhängigen Zusatzbeitrags und des dazugehörigen Sozialausgleichs geht eine deutliche Entlastung aller Normadressaten einher. Dabei sind zwei Arten der Entlastung zu unterscheiden:

Reduzierung des Erfüllungsaufwands

Bestimmte Meldeverfahren zwischen den Unternehmen und der Sozialversicherung werden durch die Abschaffung des Sozialausgleichs nur noch für ca. 10 % der bisherigen Fälle notwendig sein. Dies reduziert den jährlichen Aufwand der Wirtschaft um gut 22 Mio. Euro und den der Verwaltung um rund 9 Mio. Euro.

Vermeidung von künftigem Erfüllungsaufwand

Da der Sozialausgleich bisher nicht durchgeführt werden musste, ist der gesamte Erfüllungsaufwand des Verfahrens noch nicht zum Tragen gekommen. Durch den Wegfall wird Erfüllungsaufwand für Unternehmen in Höhe von 3 Mio. Euro jährlich vermieden.

Ähnlich verhält es sich mit den Zusatzbeiträgen, die die Krankenkassen erheben können. Das bisherige Verfahren, das zurzeit auf Grund der guten Kassenlage nicht durchgeführt werden muss, hatte in früheren Jahren zu erheblichem Aufwand geführt.

Beide Verfahren wären nach der Prognose des Ressorts ab 2015 zur Anwendung gekommen und hätten dabei hohen Erfüllungsaufwand bei Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung hervorgerufen.

Durch die Gesetzesänderung wird ein einkommensabhängiger Zusatzbeitrag eingeführt. Das

hat zum einen zur Folge, dass der Sozialausgleich ersatzlos wegfällt. Zum anderen sind nicht wie bisher die Krankenkassen für den Einzug der Zusatzbeiträge verantwortlich. Der Zusatzbeitrag wird über das bereits bestehende Verfahren zwischen den Arbeitgebern und der Sozialversicherung abgewickelt. Da die dazu benötigten Daten zum größten Teil bereits vorliegen, ist dies eine deutlich weniger aufwändige Variante. Durch diese Änderung wird bei allen drei Normadressaten zusätzlicher Erfüllungsaufwand vermieden. Bei den Bürgern sind dies 11 Minuten jährlicher Zeitaufwand und Zusatzkosten von 60 Cent pro Mitglied. Betroffen wären rund 47 Mio. Mitglieder. Auf Seiten der Krankenkassen wird ein jährlicher Aufwand von 13 Minuten pro Mitglied vermieden. Hochgerechnet beläuft sich die jährliche Entlastung bei der GKV auf rund 500 Mio. Euro Personal- und rund 100 Mio. Euro Sachkosten.

Aus Sicht des NKR

Der NKR hatte bereits in seiner Stellungnahme zur Einführung des Sozialausgleichs im Jahr 2010 den Aufbau von Bürokratiekosten kritisch angemerkt und auf weitere Kosten für die Meldeverfahren hingewiesen. Daher begrüßt der NKR jetzt die Umstellung auf ein deutlich bürokratieärmeres Verfahren. Im Saldo wird der jährliche Erfüllungsaufwand um über 660 Mio. Euro vermieden. Somit ist dieses Gesetz die Maßnahme mit der größten Entlastung innerhalb des Berichtszeitraumes.

5. Regulierung des Finanzmarkts

Worum geht es bei diesem Regelungsbereich?

Der Finanzmarkt gehört weiterhin zu den Bereichen, die seitens des Gesetzgebers überdurchschnittlich stark reguliert werden. Die Finanzkrise ist trotz der bereits ergriffenen Maßnahmen immer noch nicht überwunden. Außerdem soll neueren Entwicklungen, die sich als Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems darstellen können, begegnet werden. Mit neuen Vorhaben geht weiterer zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Finanzbranche einher.

Welcher Erfüllungsaufwand wurde ermittelt?

Insgesamt entstand für die Wirtschaft im Berichtszeitraum jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 70 Mio. Euro und einmaliger von rund 60 Mio. Euro.

Für die Verwaltung war im Berichtszeitraum jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 24 Mio. Euro und einmaliger von rund 205 Mio. Euro zu verzeichnen.

Aus Sicht des NKR

In einer ganzen Reihe von Fällen wick die Ermittlung der Kosten durch das Ressort bzw. die BaFin, die für das Ressort diese Aufgabe im Bereich Finanzmarkt übernommen hat, von der

Schätzung der Kosten durch die Verbände erheblich ab. Der NKR hält es daher für notwendig, in die Ermittlung des Erfüllungsaufwands die Wirtschaft rechtzeitig einzubeziehen, um abweichende Meinungen auf Seiten der Adressaten in den Abstimmungsprozess einzubeziehen und bewerten zu können.

Nach den Festlegungen im Koalitionsvertrag sollen auch in den nächsten vier Jahren Bürger und Wirtschaft spürbar von Informations- und Nachweispflichten entlastet werden (S. 25). Der NKR begrüßt dieses Vorhaben. Er geht davon aus, dass dieses Ziel auch bei den geplanten Vorhaben des BMF und der BaFin Berücksichtigung findet. Auch aus diesem Grund hat er den Dialog mit dem Ressort und der BaFin im Laufe des Jahres intensiviert.

Ferner ist im Koalitionsvertrag vorgesehen, das Zusammenwirken von Regulierungsmaßnahmen durch das BMF gemeinsam mit der BaFin auf Praktikabilität und Zielgenauigkeit zu überprüfen (S. 64). So soll die Regulierungswirkung, d. h. die Wirkung von Gesetzen, untersucht werden. Zu diesem Zweck wird die BaFin überprüfen, wie die Wirkung der Regelungen betrachtet werden könnte. Es soll zudem dargestellt werden, was sich im Finanzmarkt rückblickend ereignet hat und mit welcher Entwicklung gegenwärtig zu rechnen ist. Der NKR begrüßt diesen Ansatz und erwartet vom BMF und der BaFin Informationen zum Fortgang dieser Arbeiten.

III Das Ex ante-Prüfverfahren des NKR

1. Erfahrungen aus der Prüfpraxis

Der Kern des Mandats des NKR beinhaltet die Prüfung der methodengerechten Darstellung des Erfüllungsaufwands und der sonstigen Kosten (§ 1 NKR). Eine Übersicht des gesamten Mandats des NKR bietet die folgende Abbildung.



Abb. 17: Prüfkompetenzen des NKR

Im Berichtszeitraum wurden 303 Regelungsentwürfe zur Prüfung vorgelegt. Dies entspricht einem Rückgang von 13 % gegenüber dem letzten Berichtszeitraum. Nicht alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung haben relevante Auswirkungen auf die Entwicklung des Erfüllungsaufwands oder die sonstigen Kosten, andere Vorhaben betreffen demgegenüber alle Aspekte des Prüfmandats des NKR. Alle vorgelegten Regelungsvorhaben werden vom NKR eingehend geprüft. Im Kapitel II wurde anhand ausgesuchter wesentlicher Vorhaben die Prüfpraxis sowie die Aktivitäten des NKR im Zuge des Rechtsetzungsprozesses geschildert. So wurde im Prüfprozess des EEG eigens eine Expertenanhörung (nach § 5 NKR) durchgeführt, um sich einen vertieften Eindruck zu den Kostenfolgen der EEG-Novelle zu verschaffen. Zwar prüft der NKR grundsätzlich alle Vorhaben, der Umfang der zusätzlichen Aktivitäten in den im Kapitel II geschilderten Fällen ergab sich jedoch vor allem aus der Reichweite der vorgelegten Regelungsentwürfe wie auch aus dem Umfang und der Qualität der Ausführungen zu den Gesetzesfolgen.

2. Prüffristen

Im Kapitel I wurde bereits beschrieben, dass die Bundesregierung seit dem Frühjahr 2014 in enger Abfolge gewichtige Vorhaben zur Umsetzung der Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag auf den Weg gebracht hat. In vielen Fällen ist bereits im Koalitionsvertrag ein konkreter Inkrafttretenstermin genannt (z. B. Rente mit 63, Mindestlohn, EEG). So wurden dem NKR im ersten Halbjahr 2014 151 Regelungsvorhaben zur Prüfung vorgelegt, darunter so gewichtige wie die unter Kapitel II beschriebenen Gesetzentwürfe.

Der NKR ist wie ein Ressort zu beteiligen und hat nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO) in der Regel eine Beteiligungsfrist von vier Wochen. Die folgende Grafik zeigt eindrücklich, dass bei weniger als der Hälfte der Regelungsvorhaben diese Frist tatsächlich eingehalten wurde. Häufig lag dem NKR zwar ein Regelungsvorhaben bereits fristgerecht vor, doch die für die Prüfung relevanten Angaben, vor allem zu den Kosten, waren lückenhaft oder fehlten gänzlich.

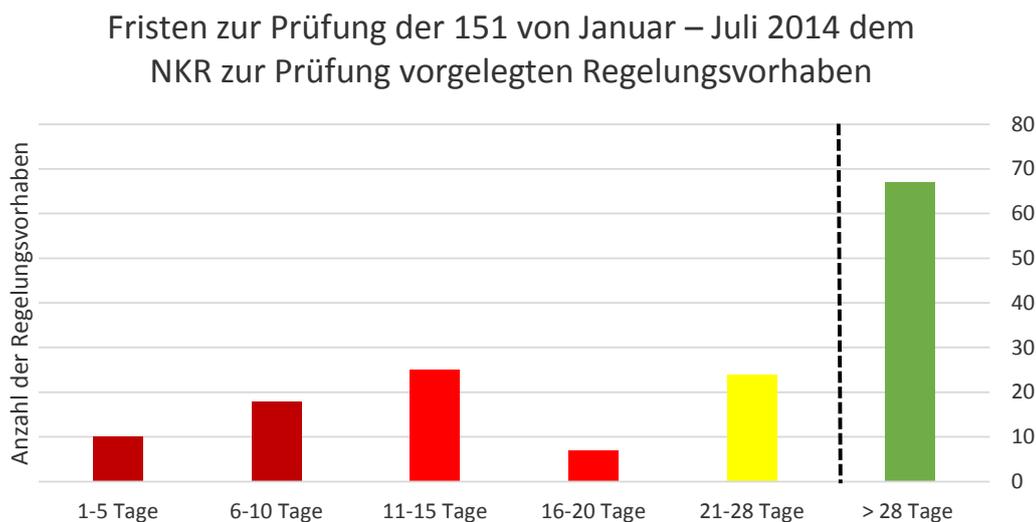


Abb. 18: Übersicht über die Fristeinhaltung nach GGO

Eine Nicht-Beachtung der Fristen führt dazu, dass sowohl die zu beteiligenden Ressorts wie auch der NKR ihrem Prüfauftrag nicht angemessen nachkommen können. Mit diesem Anliegen hat sich der NKR auch schriftlich an den Chef des Bundeskanzleramts sowie an einzelne Ressorts gewandt und dabei eindringlich auf die Einhaltung der Fristen gedrungen. Trotz der verständlichen Aktivitäten zu Beginn einer Legislaturperiode dürfen die gemeinsamen Verfahrensregeln der Bundesregierung nicht außer Acht gelassen werden. Verfahrensabläufe, wie sie bei einzelnen Regelungsvorhaben (vgl. Kapitel II) vorgekommen sind, dürfen nicht zur Regel werden. Sowohl der NKR wie auch die anderen Institutionen, die im Rechtssetzungsprozess nach der GGO beteiligt werden (z. B. Verbände), können ihre Arbeit nur angemessen leisten, wenn ihnen die vorgesehene Frist auch tatsächlich eingeräumt wird.

3. Evaluierung bestehender Regelungen

Mit dem Staatssekretärbeschluss vom Januar 2013 haben sich die Ressorts dazu verpflichtet, wesentliche Vorhaben in der Regel nach 3 bis 5 Jahren zu evaluieren. Eine Abweichung hiervon ist nur in begründeten Ausnahmefällen vorgesehen. In Kapitel VI ist das Verfahren zur Evaluierung detailliert dargestellt. Die Prüfpraxis des NKR zeigt, dass die Umsetzung des Beschlusses noch nicht in allen Rechtsetzungsreferaten der Ressorts angekommen ist. So wurden dem NKR im Berichtszeitraum eine Reihe von Regelungsentwürfen vorgelegt, die keine Aussagen zu Evaluationen enthielten, obwohl sie die entsprechenden Kriterien erfüllten. Der NKR hat in diesen Fällen in seinen Stellungnahmen die Ressorts aufgefordert, eine Evaluation entsprechend dem Staatssekretärbeschluss vorzunehmen. Der NKR erwartet, dass derartige Aufforderungen zukünftig nicht mehr erforderlich sind, sondern die selbstgegebene Verpflichtung auch ohne Hinweis eingehalten wird.

4. Einbindung der Länder und Kommunen in die Ermittlung des Erfüllungsaufwands

Eine Vielzahl von Regelungsvorhaben hat Einfluss auf den Vollzug auf Länder- und Kommunalebene. In diesem Bereich hält der NKR in Bezug auf die Abschätzung der Gesetzesfolgen noch erhebliche Verbesserungen für notwendig. Aus diesem Grund steht der NKR in engem Kontakt mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden, mit denen im Frühjahr 2014 das sog. „Kommunenverfahren“ initiiert wurde. Hierdurch soll durch Einbeziehung der betroffenen Verwaltungsebenen die Abschätzung des Verwaltungsvollzugs auf eine solidere Basis gestellt werden. Detaillierte Informationen zum entsprechenden Prüfleitfaden und zur Länderinitiative sind in Kapitel VII dargestellt. Ziel muss es sein, dass die Ressorts in Kooperation mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden Verwaltungsvollzug auf allen Ebenen methodengerecht und nachvollziehbar darstellen können.

5. Prüfung von BMF-Schreiben

Nach § 4 Absatz 1 Nr. 3 NKRGE unterliegen dem Prüfungsrecht des NKR „Entwürfe nachrangiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften.“ Hierunter fallen auch BMF-Schreiben. Diese können über das zugrunde liegende Gesetz hinaus Erfüllungsaufwand verursachen. BMF und NKR haben im Mai 2013 eine Verfahrensabsprache über die Prüfung von BMF-Schreiben durch den NKR getroffen. Danach soll das BMF den NKR stets einbeziehen, wenn auch die Verbände beteiligt werden. Das Verfahren ist eher zögerlich angelaufen. Das BMF hat dem NKR bisher nur sehr wenige seiner Schreiben übersandt. Der NKR hat in Gesprächen mit dem BMF erneut auf die Absprache zur Prüfung von BMF-Schreiben hingewiesen. Das BMF hat daraufhin die Verfahrensabsprache in seinem Haus erneut bekannt gemacht. Der NKR geht davon aus, dass das Verfahren sich nunmehr einspielen wird. Es soll in einem Jahr erneut ausgewertet werden.

Im Zusammenhang mit den BMF-Schreiben ist insbesondere auf das Schreiben zu den Grundsätzen zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) hinzuweisen. Dieses soll in Kürze veröffentlicht werden. Es gilt für Geschäftsvorfälle ab dem Jahr 2015. Der erste Entwurf ist in enger Zusammenarbeit mit Verbänden und Ländern überarbeitet worden. Die GoBD stellen eine wichtige Maßnahme zur Erreichung des im Jahr 2006 von der Bundesregierung beschlossenen Ziels zum Abbau von Bürokratiekosten um 25 % dar. Mit der Veröffentlichung der GoBD setzt die Bundesregierung die letzte Maßnahme zur Erreichung dieses Gesamtziels um. Das BMF geht davon aus, dass die GoBD für die betroffene Wirtschaft zu mehr Rechtssicherheit führen wird und dadurch insbesondere zu einer Stärkung der elektronischen Archivierung beitragen kann.

IV Projekte des NKR

1. Arztpraxen-Projekt

Mit der Auftaktveranstaltung im Bundeskanzleramt im März 2013 startete das Projekt des NKR „Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arzt- und Zahnarztpraxen“ zusammen mit der Kassenärztlichen Bundesvereinigung, der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung, der Bundeszahnärztekammer, dem Spitzenverband der Gesetzlichen Krankenversicherung und dem Bundesministerium für Gesundheit. Ziel des Projektes⁹ ist es, sich gemeinsam einen Überblick über die Belastung niedergelassener Ärzte, Zahnärzte und psychotherapeutischer Praxen zu verschaffen, also eine Bestandsmessung durchzuführen. Untersucht werden dabei die vom Bund (BMG) und der Selbstverwaltung geschaffenen rund 500 Informationspflichten. Dies sind sowohl Dokumentationspflichten wie die Erstellung von Behandlungsplänen, aber auch Maßnahmen zur Qualitätssicherung. Dabei ist ein Teil der Informationspflichten allgemeingültig, ein anderer fachspezifisch.

Das Statistische Bundesamt hat bis Ende Mai 2014 eine Bestandsmessung der Belastung durch die untergesetzlichen Informationspflichten (Selbstverwaltung) erhoben. Diese Ergebnisse werden durch die der Bestandsmessung der gesetzlichen Vorgaben des BMG ergänzt. Nun gilt es, in Rückkopplung mit der Steuerungsgruppe des Projektes vor allem gemeinsame Schlussfolgerungen zu ziehen. Dazu wird in einem weiteren Schritt eine gemeinsame Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Handlungsempfehlungen eingesetzt. Die Vorlage des Abschlussberichts mit Handlungsempfehlungen ist für das Frühjahr 2015 vorgesehen.

2. Projekt „Lebenslagen von Asylbewerbern“

Im Rahmen einer Kooperation der Robert Bosch Stiftung GmbH mit dem NKR hat die Robert Bosch Stiftung GmbH eine Vorstudie zum Thema „Lebenslagen von Asylbewerbern“ durchgeführt.¹⁰ Diese befasste sich mit der Erbringung der Grundleistungen und der Gesundheitsversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie mit der Residenzpflicht nach dem Asylverfahrensgesetz. Im Rahmen der Vorstudie wurden die Verfahren in den Ausländer- und Sozialbehörden zweier Städte in unterschiedlichen Bundesländern untersucht. Die Perspektive der Asylsuchenden wurde durch die Befragung von Beratungsstellen berücksichtigt.

Ergebnis der Vorstudie war, dass sich erhebliche Unterschiede bei der Umsetzung derselben bundesrechtlichen Regelung feststellen lassen. Beispiele hierfür sind u. a. die Handhabung der Auszahlung der Geldleistungen (Überweisung/ Barauszahlung), der Umgang mit dem Sach-

⁹ Vertreten sind: Kassenärztliche Bundesvereinigung, Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung, Bundeszahnärztekammer, Spitzenverband der Gesetzlichen Krankenversicherung, BMG, Geschäftsstelle Bürokratieabbau, NKR, Geschäftsstelle des Gemeinsamen Bundesausschusses.

¹⁰ In den Prozess eingebunden waren ferner das StBA sowie die Geschäftsstelle Bürokratieabbau.

leistungsprinzip (Geldleistungen/ Gutscheine) oder mit der Ausstellung eines Behandlungsscheins (quartalsweise/ einzelfallbezogen). Es ist davon auszugehen, dass diese Unterschiede auch zu deutlich unterschiedlichem Vollzugsaufwand führen.

Auf Basis der Vorstudie soll das Vereinfachungspotenzial in diesem Bereich in einer Hauptstudie durch das Statistische Bundesamt eingehender untersucht werden. Dabei sollen die in der Vorstudie identifizierten Verfahren und Prozesse genauer analysiert und die Belastungen quantifiziert werden. Es soll auch unterschiedlichen landesrechtlichen Gegebenheiten Rechnung getragen werden. Die Untersuchung soll auch Vorschläge der Befragten zur Verwaltungsvereinfachung erheben. Der NKR stand bei der Durchführung der Vorstudie mit den zuständigen Bundesministerien (BMAS, BMI) im ständigen Kontakt. Es hat sich ergeben, dass in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der ursprünglich geplanten Durchführung der Hauptstudie der Erlass neuer Gesetze im Bereich des Asylrechts steht. Die Gesetzentwürfe der Bundesministerien werden aller Voraussicht nach zu – teilweise grundlegenden – Änderungen im Asylbewerberleistungsrecht führen, die auch den Untersuchungsgegenstand des NKR-Projekts betreffen. Bei einer Analyse der betreffenden Bereiche nach der alten Rechtslage könnten die Erkenntnisse aufgrund des engen Zeitplans der laufenden Gesetzgebungsverfahren nicht mehr berücksichtigt werden. Bei unverändertem Zuschnitt des Untersuchungsgegenstands könnte somit der Hauptstudie geringe praktische Relevanz zukommen, da sie auf einer (demnächst) teilweise veralteten Rechtslage aufsetzen würde. Daher haben die Kooperationspartner beschlossen, die Hauptstudie in angemessenem Abstand nach Inkrafttreten der Reformgesetze zu beginnen (Durchführung im Jahre 2016 bzw. 2017). Die nach Inkrafttreten der Gesetze gemachten Erfahrungen könnten dann bei einer künftigen Novellierung berücksichtigt werden. Die Vorstudie wird im Rahmen des Migrationspolitischen Forums am 13. Oktober 2014 bei der Robert Bosch Stiftung GmbH vorgestellt. Der NKR und die Stiftung werden die Thematik weiter begleiten .

3. Projekt i-Kfz

Die Umsetzung des vormaligen Deutschland-Online Projekts „Kfz-Wesen“ wird seit der Übernahme der Federführung durch das BMVI im März 2013 mit Unterstützung des NKR weiter vorgebracht. Die internetbasierte Außerbetriebsetzung wird als erstes Verfahren zum 1. Januar 2015 durch die Kommunen online bereitgestellt. Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft können dann Fahrzeuge internetbasiert außer Betrieb setzen, wenn diese bereits über die mit den neuen Stempelplaketten und Fahrzeugbescheinigung Teil I mit verdecktem Sicherheitscode verfügen. Dies sind alle Fahrzeuge, die nach dem 1. Januar 2015 zugelassen werden. Die rechtliche Umsetzung der internetbasierten Wiederzulassung ist ebenfalls in 2015 vorgesehen. Gleichzeitig arbeitet das Ressort gemeinsam mit allen beteiligten Akteuren (Wirtschaft und Verwaltung) an der Weiterentwicklung der Konzeptionierung der internetbasierten Fahrzeugzulassung. Als Mitglied der Lenkungsgruppe unterstützt der NKR den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess.

V Arbeit der Bundesregierung

1. Rückschau auf das Arbeitsprogramm aus dem Jahr 2012

1.1 Maßnahmen

Bis zur Verabschiedung des neuen Arbeitsprogramms der Bundesregierung war der Kabinettsbeschluss vom 28. März 2012 und das darin enthaltene Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung“¹¹ die Arbeitsgrundlage der Bundesregierung.

Hieraus wurden wesentliche Teile des Programms umgesetzt, zum Beispiel das systematische Evaluierungsverfahren (vgl. Kapitel III.3) sowie die Einführung des EU-Ex ante-Verfahrens (vgl. Kapitel IX).

Ein wesentliches Anliegen der Bundesregierung, den Aufwand von Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung zur Erfüllung von Bundesrecht dauerhaft auf niedrigem Niveau zu halten, ist nach den Beobachtungen der letzten zweieinhalb Jahre nicht erfolgreich umgesetzt worden. Bereits in der letzten Legislaturperiode ist der Erfüllungsaufwand angewachsen und dieser Trend setzt sich in der laufenden Legislaturperiode sogar verstärkt fort.

Der NKR verfolgt diese Entwicklung mit Sorge, auch weil die Bundesregierung drei Jahre nach Einführung der Quantifizierung des Erfüllungsaufwands kein konkretes Abbauziel oder zumindest Grenzen des Aufwuchses festgelegt hat. Die Erfahrung zeigt, dass es ohne ein solches Ziel nur schwerlich gelingt, den Aufwuchs des Erfüllungsaufwands zu begrenzen, da der nötige Druck im System dazu fehlt.

1.2 Projekte

Ein Großteil der im Arbeitsprogramm 2012 genannten Projekte wurde zumindest begonnen, bei einigen liegen Ergebnisberichte vor. Im Folgenden werden die aus Sicht des NKR wesentlichen Projekte kurz benannt.

1.2.1 Optimierte 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 es, anhand einer Machbarkeitsstudie Vorschläge für eine Verbesserung der Meldeverfahren in der sozialen Sicherung zu erarbeiten. Dadurch soll bei den bestehenden Melde- und Beitragsnachweis-

11 http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2012/03/2012-03-28-buerokratieabbau.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

sowie Bescheinigungs- und Antragsverfahren in der sozialen Sicherung Bürokratie abgebaut und die Effizienz gesteigert werden.

Hierzu wurde im Jahr 2012 in Zusammenarbeit mit den an den Verfahren beteiligten Institutionen (zum Beispiel Sozialversicherungsträger und Arbeitgeber) eine umfangreiche Bestandsaufnahme der Verfahren und der damit verbundenen Kosten erstellt. In einem zweiten Schritt wurden Optimierungsvorschläge gesammelt. Bis Ende 2013 wurden 30 dieser Vorschläge unter verschiedenen Aspekten (technische Umsetzbarkeit, Kostenwirkungen etc.) bewertet. Der Stand der Arbeiten wurde in einem Bericht zusammengefasst, der Anfang 2014 veröffentlicht wurde.¹²

Da deutlich mehr als die oben genannten 30 Optimierungsvorschläge von den Projektbeteiligten eingebracht worden sind, hat das BMAS entschieden, das Projekt um ein Jahr zu verlängern, damit auch noch die übrigen Vorschläge im Rahmen des Projekts untersucht werden können.

Das BMAS hat angekündigt, dass die ersten Optimierungsvorschläge noch im Jahr 2014 umgesetzt werden sollen. Hierzu ist ein erster Entwurf zur Umsetzung von Optimierungsvorschlägen Mitte September 2014 vom BMAS verschickt worden.

1.2.2 Evaluation des Bildungs- und Teilhabepakets

Im Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung“ vom März 2012 hat die Bundesregierung die Absicht bekundet, die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets zu untersuchen. Die Evaluation besteht aus drei Teilprojekten:

1. der Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe durch das Soziologische Forschungsinstitut Göttingen (SOFI),
2. der Messung des Erfüllungsaufwands durch das StBA sowie
3. der so genannten Längsschnittanalyse durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Es wird dabei nicht nur die Erbringung der Leistungen für Bildung und Teilhabe¹³ nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch untersucht, sondern auch die im Bereich der Sozialhilfe, des Bundeskindergeldgesetzes sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes. In die Evaluierung einbezogen werden die Leistungsberechtigten, die Leistungsanbieter (wie zum Beispiel Schulen und Vereine) und die Leistungsstellen (zum Beispiel die Jobcenter). Die Untersuchung soll auch dazu genutzt werden, Anforderungen an die Verfahrensbeteiligten zu identifizieren, die von

¹² <https://www.projekt-oms.de/%28S%28tskhbezins23zx55lg4wzi45%29%29/pubpages/Seiten.aspx?SeitenID=26>.

¹³ Zum Beispiel die Förderung von Schulausflügen und mehrtägigen Klassenfahrten, von Schülerbeförderung und Lernförderung.

ihnen als Hürde wahrgenommen werden. Hieraus können Anhaltspunkte für Handlungsbedarf gewonnen und Vereinfachungsmöglichkeiten identifiziert werden.

Durch die Ermittlung des Erfüllungsaufwands bei den einzelnen Umsetzungstypen wird es am Ende der Untersuchung möglich sein zu zeigen, welche Umsetzungsvariante den geringsten Verwaltungsaufwand verursacht.

Die vollständigen Ergebnisse der Evaluation sollen voraussichtlich Anfang 2016 vorliegen. Grund hierfür ist die Längsschnittanalyse, die deutlich machen soll, inwieweit sich die Inanspruchnahme der Leistungen über die Jahre verändert.

1.2.3 Elektronische Archivierung von Unternehmensdokumenten

Unter Federführung des BMF und mit Beteiligung des NKR hat die Bundesregierung untersucht, welche Faktoren Unternehmen daran hindern, vollständig auf eine elektronische Archivierung umzustellen, und welche Maßnahmen ergriffen werden können, um die elektronische Archivierung weiter in den Unternehmen zu stärken. Die operative Durchführung des Projekts und die Erarbeitung des Abschlussberichts oblagen dem Statistischen Bundesamt.

Festgestellt wurde insbesondere, dass die originäre Form einer Unterlage (Papier oder elektronisch) meist auch die Form der Aufbewahrung bestimmt¹⁴. Dabei bewahren große Unternehmen Unterlagen häufiger elektronisch und seltener ausschließlich in Papierform auf als kleine. Zurzeit bewahren noch viele Unternehmen die Unterlagen doppelt in beiden Formen auf.

Unternehmen sehen den Umstellungsaufwand und den laufenden Aufwand als Hindernisse für den Ausbau der elektronischen Aufbewahrung. Zusätzlich bestehen Unsicherheiten, wie eine revisionssichere elektronische Aufbewahrung ausgestaltet werden kann.

Aus steuerrechtlicher Sicht gibt es keine Vorschriften, die gegen eine elektronische Aufbewahrung sprechen. Unternehmen, die elektronisch archivieren, sprechen insbesondere von folgenden Vorteilen: Zeitersparnis bei Datenzugriff und Weiterverarbeitung, Platzersparnis, Zugriffsmöglichkeit von verschiedenen Orten sowie Materialersparnis.

Als Anreize zur Förderung der Umstellung auf die elektronische Aufbewahrung werden gezielte Informationen der Beteiligten, insbesondere auch der Verbände für sinnvoll gehalten. Der NKR hält dieses Vorgehen für richtig und regt an zu untersuchen, inwieweit eine verstärkte elektronische Archivierung dazu genutzt werden kann, Betriebsprüfungen zeitnäher durchzuführen. Darin sollte durch die schnellere Prüfung elektronisch vorliegender Daten Verbesserungspotenzial liegen, das zu Vereinfachungen und Kostenreduzierung bei Wirtschaft und Verwaltung führt.

14 http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Informationen/2014-08-22-bericht-zu-dem-bmf-projekt-elektronische-archivierung-von-unternehmensdokumenten-staerken-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

1.2.4 Erfüllungsaufwand für eine Betriebsgründung

Mit dem Projekt „Schätzung des Erfüllungsaufwands für eine Betriebsgründung in ausgewählten Wirtschaftsbereichen“ hat die Bundesregierung den administrativen Aufwand im Gründungsprozess von der Geschäftsidee bis zum ersten Umsatz ermittelt und auf Möglichkeiten zur Vereinfachung untersucht. Beteiligt waren das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, die Geschäftsstelle Bürokratieabbau, der NKR, das Statistische Bundesamt, der DIHK, der ZDH sowie die Bundesländer Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Sachsen und Thüringen.

Der im Projekt ermittelte Erfüllungsaufwand eines Gründers beträgt im Einzelfall 95 Euro und für alle Gründungen in 2012 insgesamt rund 33 Mio. Euro.¹⁵ Hinzu kommen pro Gründung durchschnittliche Gebühren von 121 Euro. Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung beträgt im Einzelfall rund 165 Euro und für das Jahr 2012 insgesamt 57 Mio. Euro.

Mit der Untersuchung wurde ein hohes Maß an Transparenz über alle relevanten Gründungsprozesse und daraus resultierenden Kosten geschaffen. Positiv ist zudem hervorzuheben, dass sowohl über die Untersuchungsergebnisse als auch über die Bewertung des Berichts Konsens zwischen allen Projektteilnehmern erzielt wurde. So liefert die Untersuchung insbesondere im Hinblick auf die notwendige Weiterentwicklung des Einheitlichen Ansprechpartners (EA) hin zu einem „EA 2.0“ wichtige Impulse.

2. Ausblick auf das neue Arbeitsprogramm

2.1 Festlegungen des Koalitionsvertrags

Bereits im Koalitionsvertrag finden sich einige Passagen zur besseren Rechtsetzung, die, bevor am 4. Juni 2014 das neue Arbeitsprogramm der Bundesregierung verabschiedet wurde, eine grobe Richtung des weiteren Vorgehens der Bundesregierung skizzieren.

Die Aussagen betreffen sowohl die nationale als auch die internationale Ebene. Die Koalitionäre bekennen sich dabei grundsätzlich zum Bürokratieabbau und zur Reduzierung von Erfüllungsaufwand. Auch wird das Bestreben geäußert, EU-Vorgaben 1:1 umzusetzen.¹⁶ Bezüglich der EU-Rechtsetzung finden sich im Koalitionsvertrag mehrere konkrete Ankündigungen. So haben die Koalitionäre verabredet, sich für einen Normenkontrollmechanismus auf EU-Ebene einzusetzen. Außerdem soll die EU-Kommission Regelungsbereiche identifizieren, die großes Potenzial zum Abbau von Regulierungskosten bieten und in diesen Bereichen konkrete Abbauziele festlegen.

Darüber hinaus finden sich im Koalitionsvertrag an vielen Stellen Verweise auf angedachte

¹⁵ In diesem Aufwand ist nicht enthalten: Zeitaufwand für Informationsbeschaffung bzw.-suche, Aufwand für die Einnahmeüberschussrechnung und die monatliche Umsatzsteuererklärung sowie Aufwand für die Beantragung von Fördermitteln.

¹⁶ Das bedeutet, die Vorgaben aus Brüssel nicht durch nationale Ergänzungen noch zu erweitern.

Maßnahmen zur Verbreitung von E-Government und auch auf die so genannte Agenda „Digitale Verwaltung 2020“. Der NKR hat in Bezug auf E-Government in den vergangenen Jahren mehrfach darauf hingewiesen, welches Potenzial darin zum Abbau von Bürokratie liegt (vgl. Kapitel VIII).

2.2 Arbeitsprogramm 2014

Das Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung,¹⁷ das die Bundesregierung am 4. Juni 2014 verabschiedet hat, legt fest, welche Maßnahmen und Projekte sich die Bundesregierung für die 18. Legislaturperiode vorgenommen hat. Neben einigen Projekten aus der letzten Legislaturperiode, die zu Ende geführt werden, werden einige neue Vorhaben aufgeführt. Ein konkreter Ansatz, wie der Erfüllungsaufwand begrenzt werden soll, ist darin nicht enthalten. Dies bedauert der NKR, zumal er sich im Vorfeld für eine entsprechende Zielfestlegung nachdrücklich eingesetzt hatte. Im Folgenden wird auf ausgewählte, interessante Aspekte des Arbeitsprogramms eingegangen.

2.2.1 Spürbarkeit

Die Bundesregierung wird zukünftig durch das Statistische Bundesamt Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen befragen lassen, wie sie innerhalb bestimmter Lebenslagen den Kontakt und die Zusammenarbeit mit der Verwaltung wahrnehmen. Der NKR begrüßt diese Erweiterung des bisherigen Programms zur besseren Rechtsetzung. Die Erweiterung der Betrachtungsweise um einen qualitativen Ansatz beinhaltet die Chance, Belastungen nicht allein vom Gesetz her zu untersuchen, sondern auch ausgehend von relevanten Lebenssituationen in ihrem jeweiligen Gesamtzusammenhang. Dieses Vorgehen erlaubt es, Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Rechtsgebieten zu ermitteln und – darauf aufbauend – spürbare Vereinfachungsmaßnahmen auf den Weg zu bringen.

2.2.2 Bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene

Bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene ist aus Sicht des NKR ein richtiger und wichtiger Ansatz, da rund 50 % aller Regelungsvorhaben auf EU-Vorgaben basieren und diese einen erheblichen Teil des Erfüllungsaufwands verursachen. Aus diesem Grund begrüßt der NKR die Absicht der Bundesregierung, sich für einen Normenkontrollmechanismus auf EU-Ebene einzusetzen.

Gleichzeitig betont der NKR, dass auch die Bundesregierung ihren Einsatz zur Vermeidung von unnötigem Erfüllungsaufwand durch EU-Rechtsetzung erhöhen muss. Im Kapitel IX wird auf beide Aspekte ausführlich eingegangen.

17 http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/2014/04-06/Anlagen/2014-06-04-ka-binettbeschluss-juni-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

2.2.3 Systematische Berücksichtigung der Belange kleiner und mittlerer Unternehmen

Die Einführung eines systematischen Verfahrens zur Berücksichtigung der Belange kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen der Bundesregierung, ein so genannter „KMU-Test“, ist Bestandteil des neuen Arbeitsprogramms „Bessere Rechtsetzung 2014“ der Bundesregierung. Auf Anregung des NKR ist im Auftrag des BMWi dazu eine Studie erarbeitet worden. Bereits heute sind nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) der Erfüllungsaufwand und die sonstigen Kosten, insbesondere für die mittelständische Wirtschaft, von den Ressorts zu ermitteln und darzustellen sowie vom NKR zu prüfen. Unter Zuhilfenahme eines im Rahmen der Studie erarbeiteten Leitfadens¹⁸ sollen Rechtsetzungsreferenten in den Ministerien mit möglichst geringem Aufwand prüfen, ob KMU durch ein neues Gesetzesvorhaben besonders belastet sind und ob es dazu Regelungsalternativen gibt. Während einer Pilotierung mit verschiedenen Ministerien, insbesondere dem BMWi, der Geschäftsstelle Bürokratieabbau, dem Statistischen Bundesamt und dem NKR soll geprüft werden, ob sich der Leitfaden bewährt und eine Hilfestellung für die Rechtsetzungsreferenten bietet. Auf Grundlage dieser Ergebnisse soll über eine Etablierung des Leitfadens entschieden werden. Die Pilotphase soll Ende des nächsten Jahres abgeschlossen sein.

2.2.4 Verbesserung der Rechtsetzungsprozesse

Im Arbeitsprogramm der Bundesregierung findet sich auch das Vorhaben zur Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben wieder. Der NKR hält es für sinnvoll, nach dem sich die Quantifizierung der Kosten methodisch etabliert und bewährt hat, das Gegenstück, die Darstellung und Quantifizierung des Nutzens zu untersuchen und zu erproben. Hierzu hatte der NKR im Jahr 2012 ein entsprechendes Gutachten¹⁹ über internationale Erfahrungen auf diesem Gebiet in Auftrag gegeben. Die Ressorts haben im Staatsekretär-Ausschuss vom August 2013 ihre Bereitschaft erklärt, anhand von Pilotverfahren einen zuvor erarbeiteten Methodenbaukasten zu erproben. Die jetzt im Arbeitsprogramm dargestellte Begrenzung der Darstellung und Quantifizierung des Nutzens auf Vorhaben des BMUB erscheint auf Grund der bisherigen Ankündigungen als deutlich verkürzt. Der NKR geht davon aus, dass die Ressorts, die bereits ihre Bereitschaft zur Durchführung von Pilotprojekten erklärt haben, diese durchführen und somit Erkenntnisse zu den Möglichkeiten der Darstellung und Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben gesammelt werden.

18 <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=645686.html>.

19 http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Artikel_u_Textbausteine/2013-05-23-nutzenstudie.html?nn=826682.

2.2.5 Machbarkeitsstudie zur Einführung eines Selbstveranlagungsverfahrens zur Ertragsbesteuerung von Unternehmen

In dieser Legislaturperiode, so sieht es der Koalitionsvertrag vor, plant die Bundesregierung unter dem Gesichtspunkt der Steuervereinfachung und des Steuervollzugs eine Weiterentwicklung des Steuerverfahrensrechts in Richtung eines Selbstveranlagungsverfahrens beginnend mit der Körperschaftsteuer. Die Bundesregierung verspricht sich dadurch auch Entlastungen für kleine und mittlere Unternehmen. Vor diesem Hintergrund wird derzeit unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen und unter Beteiligung der Verwaltung (Bund, Länder und Verbände), der Wirtschaft (Unternehmen und Verbände), der Geschäftsstelle Bürokratieabbau und dem NKR eine Machbarkeitsstudie zur Einführung eines Selbstveranlagungsverfahrens zur Ertragsbesteuerung von Unternehmen erarbeitet.

Ziel ist es, zu prüfen, ob ein Selbstveranlagungsverfahren in Deutschland für die Ertragsbesteuerung der Unternehmen eingeführt werden soll. Ein solches Verfahren soll für Wirtschaft und Verwaltung Entlastungen bringen. Dabei werden die bestehenden Prozesse hinsichtlich der Anforderungen für eine Selbstveranlagung untersucht, Problembereiche identifiziert und Lösungsansätze entwickelt. Überprüft werden die gesetzlichen Regelungen insbesondere zu den Erklärungsfristen, den Wirkungen der Steueranmeldung, den Korrekturmöglichkeiten, der Steuerzahlung und Steuererstattung, den Vorauszahlungen, den Sanktionsmöglichkeiten und zu den Ausnahmen. Das Projekt soll in diesem Jahr abgeschlossen werden.

VI Ex post-Evaluierung

1. Grundlagen des Evaluierungsverfahrens

Der Staatssekretärsausschuss „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ hat mit Wirkung vom 1. März 2013 das Konzept zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben beschlossen – ein Beschluss, den der NKR nachdrücklich gefordert und unterstützt hat. Danach sollen grundsätzlich alle wesentlichen Gesetze und Verordnungen ab einem Schwellenwert von 1 Mio. Euro Erfüllungsaufwand drei bis fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten evaluiert werden.

Die Bundesregierung hat damit erstmals einen verbindlichen Rahmen zur systematischen Überprüfung von Gesetzen und Verordnungen geschaffen. Das Evaluierungskonzept geht einher mit einer insgesamt steigenden Bedeutung von ex post-Wirkungsanalysen für das Regierungshandeln. So hat es sich die Koalition in dieser Legislaturperiode zur Aufgabe gemacht, die Wirksamkeit des Regierungshandelns gezielt zu erhöhen und eine ressortübergreifende Strategie „Wirksam und vorausschauend regieren“ zu erarbeiten. Dabei sollen vermehrt Evaluationen bestehender Gesetze und Programme genutzt werden, um ihre Wirksamkeit systematisch zu überprüfen.²⁰

2. Festlegung einer Evaluierung im ex ante-Verfahren

Seit inzwischen anderthalb Jahren wird das Verfahren bei neuen Regelungsvorhaben angewendet. Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 NKRG prüft der NKR, ob und inwieweit in Regelungsentwürfen der Bundesregierung Ausführungen zu Evaluierungserwägungen gemacht wurden. Seit Inkrafttreten des Evaluierungsverfahrens wurden dem NKR insgesamt 17 Regelungsentwürfe vorgelegt, bei denen der im Konzept festgelegte Schwellenwert überschritten wurde. Dabei entfallen mehr als die Hälfte auf Vorhaben des BMF (10). Die übrigen Vorhaben fallen in die Zuständigkeit von BMAS (4), BMUB (1), BMVI (1) und BMWi (1). Die nachfolgende Übersicht enthält Beispiele für Regelungsvorhaben, die evaluiert werden.

Ressort	Regelungsvorhaben	Jährlicher Erfüllungsaufwand	Vorlage Bericht
BMF	Gegenpartei-Prüfungsbescheinigungsverordnung	Wirtschaft: 31,0 Mio. €	2017
BMAS	Gesetz zur Einführung der Rente mit 63 und der Mütterrente	Bürger: 100.000 Stunden	2018
BMAS	Tarifautonomiestärkungsgesetz	Wirtschaft: 9,6 Mrd. € Verwaltung: 80,0 Mio. €	2020

²⁰ Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 150/151.

Ressort	Regelungsvorhaben	Jährlicher Erfüllungsaufwand	Vorlage Bericht
BMUB	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen	Wirtschaft: 20,2 Mio. €	2017
BMVI	Erste Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr	Verwaltung: 15,3 Mio. €	2018
BMWi	EEG-Novelle	Wirtschaft: 5,6 Mio. € Verwaltung: 7,4 Mio. €	2018

Erste Ergebnisse in Form konkreter Evaluierungsberichte dürften frühestens im Jahr 2015 vorliegen. Der NKR hatte daher in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht der Bundesregierung 2012 angeregt, das Evaluierungsverfahren zeitnah anhand konkreter bereits verabschiedeter Regelungsvorhaben zu erproben. Er begrüßt, dass die Bundesregierung diesen Vorschlag aufgegriffen hat und bis Ende dieses Jahres die folgenden sieben Gesetze und Verordnungen evaluiert:

Ressort	Regelungsvorhaben
BMVI	Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz
BMG	26. Betäubungsmittel-Änderungsverordnung
BMUB	EMAS-Privilegierungs-Verordnung
BMFSFJ	Drittes Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes
BMWi	Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen
BMJV	Auswirkung der Novellierung des Genossenschaftsgesetzes 2006 auf das Gründungsgeschehen
BMVg	Bundeswehrreform-Begleitgesetz

Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Erprobungsphase wird die Bundesregierung eine Überprüfung des Konzepts durchführen. Der NKR wird hierzu seine Erfahrungen und Erkenntnisse über die Darstellung von Evaluierungserwägungen in den Ausführungen zu dem jeweiligen Regelungsvorhaben einbringen.

3. Evaluierungsgutachten

Um das Verfahren darüber hinaus zu fördern, hat der NKR im September 2013 ein Gutachten in Auftrag gegeben mit dem Ziel, gute Praktiken und Erfahrungen bei der Durchführung von Evaluierungen im Vereinigten Königreich, in Kanada, Schweden, der Schweiz sowie der EU-Kommission zu ermitteln. Der NKR hat dieses Gutachten allen Ministerien zur Verfügung gestellt und auf seiner Internetseite veröffentlicht.²¹ Das Gutachten liefert wichtige Hinweise zur praktischen Durchführung von Evaluierungen. Aus Sicht des NKR sind unter anderem die folgenden Aspekte von Bedeutung:

²¹ http://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NTKR/DE/Publikationen/Gutachten/_node.html.

- » Evaluierungen gehören in den untersuchten Staaten sowie bei der EU-Kommission zum Standardrepertoire der regulierungspolitischen Agenda, in der Regel auf rechtlicher Grundlage. Förderlich für die Umsetzung ist die Möglichkeit abgestufter bedarfsgerechter Evaluierungsverfahren. Die von der Bundesregierung festgelegte Regel, grundsätzlich jedes Regelungsvorhaben ab einem Schwellenwert von 1 Mio. Euro zu evaluieren, ist in diesem Sinne vorbildlich.
 - » Die Durchführung von Evaluierungen setzt entsprechende Expertise voraus. In den Ressorts oder ressortübergreifend braucht es Evaluationssachverstand, der die jeweiligen Facheinheiten mit Methodenkompetenz und hinreichenden Kapazitäten bei der Durchführung von Evaluierungen unterstützt.
 - » Evaluierungen werden in den Vergleichsländern darüber hinaus einer externen und möglichst unabhängigen Kontrolle unterzogen. Wesentlich ist, dass sich eine solche Qualitätssicherung der Evaluation auf die vollständige und plausible Darstellung der Ergebnisse beschränkt, sich nicht in fachpolitische Entscheidungen einmischt und politische Ziele nicht bewertet.
 - » Damit die Ergebnisse von Evaluierungen sinnvoll genutzt werden, ist ein breites politisches Engagement erforderlich. Die Erfahrungen aus den Vergleichsländern zeigen, dass die Durchführung von Evaluierungen nicht allein Sache des jeweiligen Ministeriums ist. Die Etablierung einer Evaluierungskultur setzt vielmehr das Engagement zahlreicher Akteure und Institutionen – hier insbesondere auch des Parlaments – voraus.
 - » Die Ergebnisse einer Evaluierung werden regelmäßig veröffentlicht. In den untersuchten Staaten sowie der EU-Kommission gehört die Veröffentlichung zum Standard. So wurde beispielsweise in der Schweiz eine zentrale Datenbank (ARAMIS) geschaffen, in welcher alle anstehenden, laufenden und abgeschlossenen Evaluationen aufgeführt sind.
-

VII Folgekosten von Ländern und Kommunen

1. Bedeutung der Einbindung für den Bürokratieabbau

Ziel der Erfüllungsaufwandsermittlung ist es, die Folgekosten bundesrechtlicher Vorgaben für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung transparent zu machen. Mit Hilfe eines „Preisschilds“ für den einmaligen Umstellungsaufwand und den fortlaufenden jährlichen Erfüllungsaufwand werden die monetären Rechtsfolgen verdeutlicht und die Diskussion über mögliche, aufwandsärmere Regelungsalternativen angeregt.

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung, d. h. der Vollzugsaufwand der ausführenden Stellen, zeigt an, in welchem Maße Verwaltungen durch die Rechtsetzung mit administrativen Aufgaben belastet werden und dadurch Verwaltungskosten entstehen. Es sollte nach Auffassung des NKR im Interesse des Bundes, der Länder und Kommunen liegen, Verwaltungskosten transparent und objektiv darzustellen, bestmöglich zu reduzieren sowie unnötige und übermäßige Belastungen zu vermeiden.

In dem Maße wie Regelungsfolgen in der Vorbereitung eines Vorhabens durch die vollziehenden Stellen verstärkt geprüft werden und dies zu Anpassungen der Regelungen führt, können unverhältnismäßiger Vollzugsaufwand und unnötige Bürokratie von vornherein vermieden bzw. abgebaut werden. Nach Auffassung des NKR kann dies nur gelingen, wenn sich die Länder im Rahmen der Rechtsetzung des Bundes umfassender bei der Ermittlung des Vollzugsaufwands und der damit verbundenen Diskussion zur Reduktion der Kostenfolgen einbringen.

Definition Vollzugsaufwand

Der Vollzugsaufwand umfasst den in Euro-Beträge umgerechneten administrativen einmaligen und wiederkehrenden Aufwand zur Erbringung einer öffentlichen Leistung bzw. zur Erfüllung einer rechtlich normierten Pflicht der Verwaltung. Hierzu gehören u.a. die Personal- und Sachaufwände für die Bereitstellung von Informationen, das Bearbeiten von Anträgen und die Durchführung von Überwachungsaufgaben.

Nicht zum Vollzugsaufwand zählen die sog. Zweckausgaben, d.h. die Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten i.S. des Artikels 104a Absatz 3 und 4 GG. So sind z. B. nur die Verwaltungsaufwände für die Gewährung der Grundsicherung nach dem SGB XII Vollzugskosten, nicht aber die Kosten der Grundsicherungsleistung selbst.

2. Problemwahrnehmung

Vor dem Hintergrund der Prüfpraxis hält der NKR die Aussagekraft des ermittelten Erfüllungsaufwands der Landes- und Kommunalverwaltung für nicht ausreichend, teilweise sogar für irreführend. So gibt es Anhaltspunkte, dass der Vollzugsaufwand nicht immer systematisch und vollständig ausgewiesen wird. In der Konsequenz fehlen sowohl den Rechtssetzungsreferaten der Bundesministerien als auch den politischen Entscheidungsträgern Informationen und Anhaltspunkte, die vollziehenden Verwaltungsstellen von unnötiger Bürokratie zu entlasten bzw. die Kostenfolgen so gering wie möglich zu halten.

Nachfolgende Grafik illustriert die bisherige Entwicklung des Erfüllungsaufwands von Bund sowie Ländern und Kommunen.

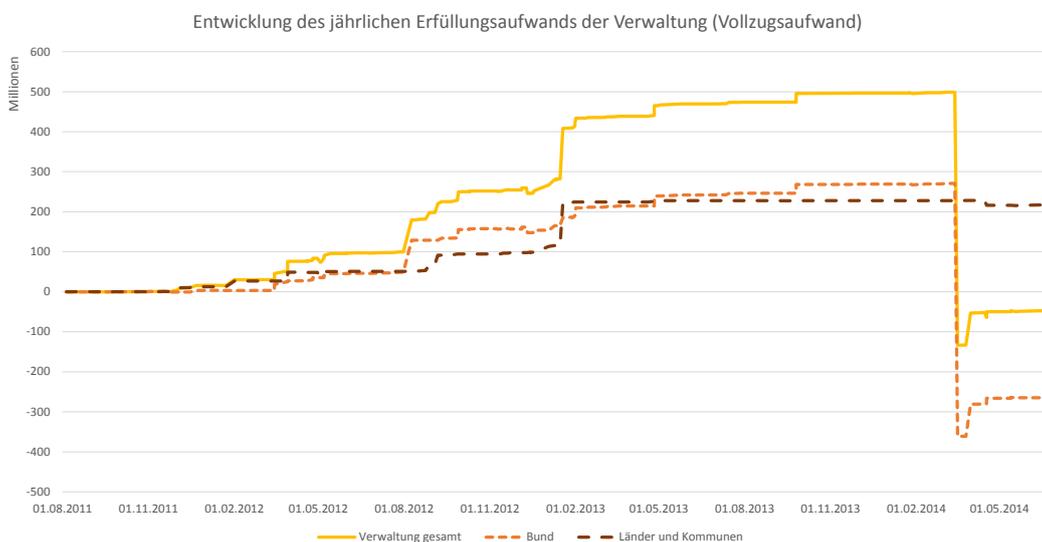


Abb. 19: Erfüllungsaufwand der Verwaltung nach Vollzugsebene

Es fällt auf, dass ohne den durch das „Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der Gesetzlichen Krankenversicherung“ (Reduzierung des Vollzugsaufwands durch Wegfall der Zusatzbeiträge zur GKV) verursachten deutlichen Rückgang auf Bundesebene der dort anfallende Erfüllungsaufwand über dem der Länder und Kommunen läge und bis zum Beschluss der Energieeinsparverordnung lange Zeit gelegen hat.

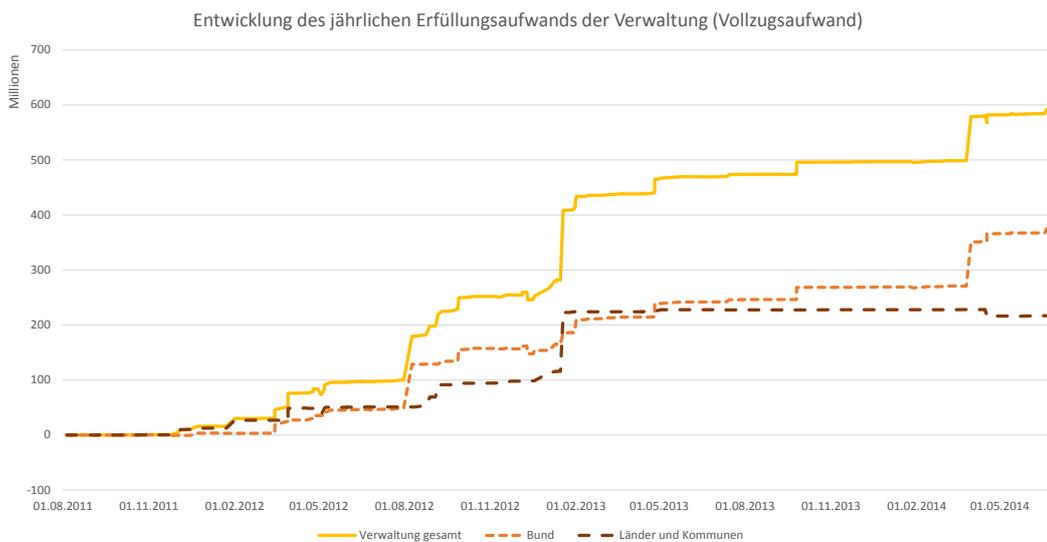


Abb. 20: Erfüllungsaufwand von Bund sowie Ländern und Kommunen ohne „Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der Gesetzlichen Krankenversicherung“

Angesichts der föderalen Aufgabenverteilung, die eine deutlich höhere Erfüllungsaufwandsbelastung der vollziehenden Stellen in Ländern und Kommunen gegenüber dem Bund erwarten lässt, scheinen die erfassten Angaben zum Erfüllungsaufwand des Bundes in den bisher durch den NKR geprüften Regelungsvorhaben eindeutig überrepräsentiert bzw. scheinen – bei aller Vorsicht im Umgang mit statistischen Darstellungen – im Umkehrschluss die Aufwände der Länder und Kommunen unterrepräsentiert zu sein.

Dies deckt sich mit Erfahrungen aus der täglichen Prüfpraxis. So erfolgt die Konsultation der Länder und Kommunen durch die einzelnen Ressorts und in den einzelnen Fachdomänen sehr unterschiedlich. Auch wenn Positivbeispiele zu würdigen sind, spielt die Frage des Vollzugsaufwands oftmals keine besondere Rolle. Selbst wenn durch ein Bundesressort explizit Informationen zum Vollzugsaufwand eingeholt werden, sind die Rückmeldungen aus den Ländern und Kommunen häufig eher pauschaler Art und im Sinne der Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands oft wenig aussagekräftig, zumal auch der Verwaltungsvollzug in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet ist.

Bisherige Bemühungen zur Adressierung und Lösung des Problems waren aus Sicht des NKR nicht erfolgreich. Auf Grundlage seines bisherigen Austauschs mit den Ländern und Kommunen wird der NKR die Diskussion intensivieren und in Abstimmung mit der Bundesregierung auf die Frage fokussieren, welche Optionen bestehen, um die Einbindung von Ländern und Kommunen zu verbessern. Gefragt sind Lösungen zur Stärkung bestehender Mitwirkungsstrukturen und -verfahren und zur Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Akteuren und Ebenen bei der Ermittlung und Bewertung des Vollzugsaufwands.

In die Diskussion werden Erfahrungen aus dem Kommunenverfahren des NKR einfließen, bei

dem die Kommunalen Spitzenverbände gezielt in die Ermittlung des Erfüllungsaufwands kommunenrelevanter Regelungsvorhaben einbezogen werden (siehe Kasten).

„Den Vollzug bei der Gesetzgebung mitdenken“

Um den Bürokratieabbau voranzubringen, sollen Kommunen systematischer in die Ermittlung des Vollzugsaufwands eingebunden werden, der sich aus der Rechtsetzung des Bundes ergibt. Unnötiger Vollzugsaufwand für Länder und Kommunen kann nur dann vermieden und verringert werden, wenn bei der Konzeption oder Überarbeitung bundesrechtlicher Regelungen das Vollzugswissen der Praktiker ausreichend berücksichtigt wird. Hier sehen der NKR und die Kommunalen Spitzenverbände Verbesserungspotenzial und haben eine engere Kooperation vereinbart.

Entwickelt wurde eine Handreichung, die Verwaltungsfachleute vor Ort mit der Ermittlung des Vollzugsaufwands vertraut machen soll. So können sie im Rechtsetzungsprozess den Bundesministerien bessere Informationen über mögliche Folgekosten liefern und somit unnötigen Anstieg des Erfüllungsaufwands verhindern.

Die Einbindung der kommunalen Praktiker durch den NKR ergänzt die reguläre Beteiligung nach § 47 Abs. 1 GGO (Zuleitung der Gesetzesvorlagen des Bundes an die Länder und Kommunalen Spitzenverbände) und ist wie folgt strukturiert:

- » Der NKR identifiziert relevante Regelungsvorhaben des Bundes, prüft die Aussagen des zuständigen Bundesministeriums zu Vollzugsaufwand und Alternativen, formuliert ggf. mit dem Bundesministerium dazu Fragen und übergibt seine Anfrage mit Beginn der Länder- und Verbändebeteiligung nach § 47 Abs. 1 GGO an die Kommunalen Spitzenverbände.
- » Die Kommunalen Spitzenverbände leiten die Anfrage des NKR an ihre Mitgliedskommunen weiter und weisen dabei auf die Fragen zum Vollzugsaufwand und zu den Alternativen hin.
- » Nach Prüfung durch die Mitgliedskommunen geben die Kommunalen Spitzenverbände innerhalb der gesetzten Frist eine Rückmeldung an das zuständige Bundesministerium und den NKR.
- » Anschließend prüft der NKR, inwiefern die Rückmeldung der Kommunalen Spitzenverbände zu Vollzugsaufwand und alternativen Umsetzungsmöglichkeiten durch das Bundesministerium aufgegriffen wurde und berücksichtigt dies in seiner Stellungnahme.

Ziel der Einbindung der Kommunen ist es, dass die Praktiker vor Ort die durch die Bundesministerien vorgelegten Aufwandsschätzungen auf Vollständigkeit und Plausibilität prüfen. Sofern Angaben fehlen oder unstimmig sind, sollen eigene Zahlen ermittelt werden.

VIII E-Government und E-Justice

1. Bedeutung von E-Government für den Bürokratieabbau

Der bürokratische Aufwand, den Regelungen verursachen, hängt wesentlich von deren Vollzug und ggfs. gerichtlicher Durchsetzung, d. h. von den Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ab. Mit Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) „digitalisierte“ Verwaltungs- und Gerichtsverfahren können den Aufwand deutlich verringern und die Verfahren beschleunigen.

Bereits in seinem Jahresbericht 2013 hatte der NKR darauf hingewiesen, dass sich fast die Hälfte der von der Bundesregierung zwischen 2006 und 2013 erreichten 25 %-Entlastungen bei den Bürokratiekosten der Wirtschaft auf Vereinfachungen durch elektronische Verfahren zurückführen lassen. E-Government lohnt sich insbesondere bei Verfahren mit hohen Fallzahlen, etwa durch Anerkennung elektronischer Rechnungen beim Vorsteuerabzug, durch elektronische Meldungen zu den Sozialversicherungen oder durch elektronische Abgabe der Gewerbe- und Körperschaftsteuererklärungen.

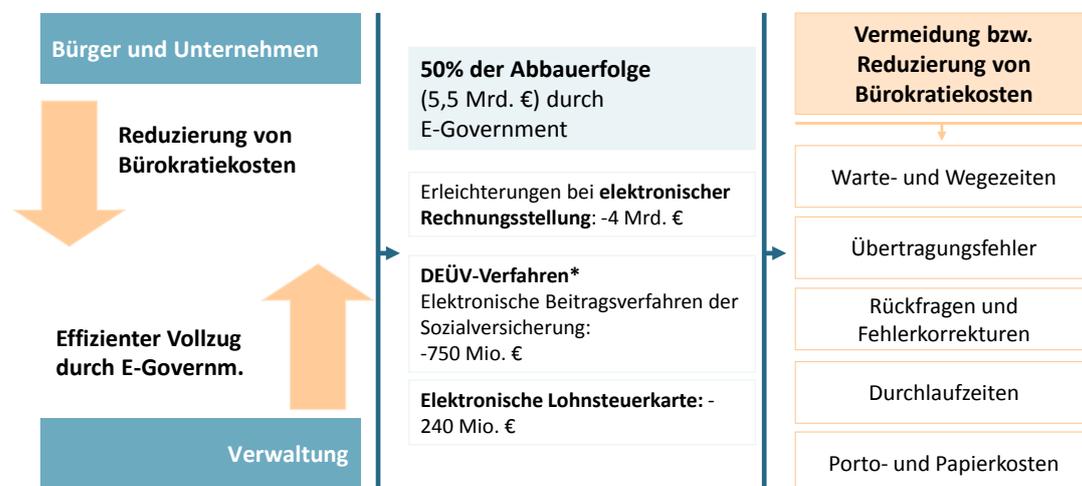


Abb. 21: Anteil der E-Government-Maßnahmen am Abbau der Bürokratiekosten

Ein Bürokratiekostenvergleich z. B. im Bereich der Abfallwirtschaft zeigt: Erfüllen Unternehmen, die Abfälle transportieren, ihre Anzeigepflicht mit einer Papiermeldung, entsteht ihnen jeweils ein Aufwand von ca. 24 Euro; die elektronische Meldung kostet die Unternehmen 37 % weniger. Hinzu kommt: In der Verwaltung ist der Aufwand dann sogar nur noch halb so groß.

Bessere Rechtsetzung und E-Government ergänzen sich: Sie können Verwaltungs- und Gerichtsverfahren beschleunigen, Bürokratiekosten senken und unnötigen Erfüllungsaufwand

vermeiden. Der NKR hält es deshalb für erforderlich, dass sich Umfang und Tiefe der E-Government- sowie E-Justice-Angebote in Deutschland spürbar verbessern. Viele Online-Angebote der Verwaltungen und Gerichte beschränken sich noch auf die Bereitstellung von Informationen und von herunterladbaren Formularen, während sich die eigentlichen Erleichterungen und Beschleunigungen erst durch vollständig medienbruchfrei, elektronisch ablaufende Verfahren ergeben. Erst dann wird der Nutzen der IKT für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie die Verwaltungen wirklich spürbar.

Nach dem Eindruck des NKR werden die Überlegungen zu E-Government und E-Justice bislang jedoch weitgehend nebeneinander und unkoordiniert vorangetrieben, obwohl beide Bereiche von den jeweiligen Erfahrungen beim Einsatz von IKT profitieren und erfolgreiche Entwicklungen wechselseitig übernehmen könnten. Der NKR fordert deshalb die zuständigen Ressorts auf, wo immer möglich zusammenzuarbeiten und sich fortdauernd auszutauschen.

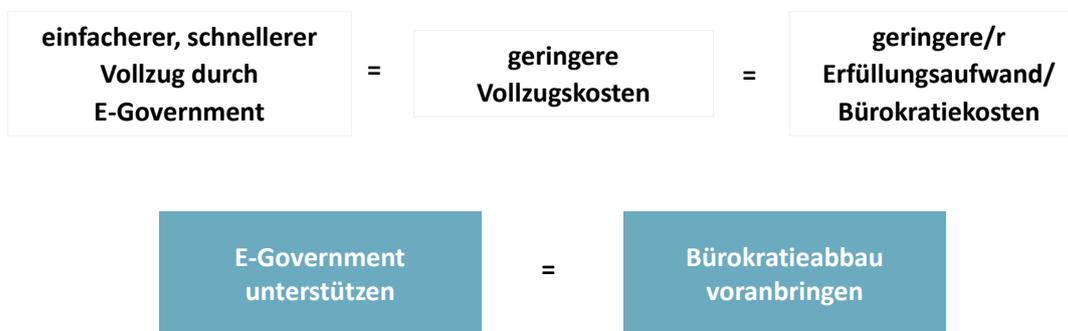


Abb. 22: Bedeutung des E-Governments für den Bürokratieabbau

Der NKR hat sein Engagement für Ausbau und Weiterentwicklung der Digitalisierung im öffentlichen Bereich auf zwei Schwerpunkte konzentriert:

1. Umsetzung des E-Government-Gesetzes insbesondere durch ein Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“.
2. Verbesserung der E-Government- bzw. der E-Justice-Tauglichkeit rechtlicher Vorgaben.

2. Umsetzung des E-Government-Gesetzes und Unterstützung eines Regierungsprogramms „Digitale Verwaltung 2020“

Der NKR hat sich aktiv an der Erarbeitung des von der Bundesregierung Mitte September 2014 beschlossenen Programms „Digitale Verwaltung 2020“ beteiligt und entsendet ein beratendes Mitglied in den vorgesehenen Staatssekretärsausschuss. Dabei knüpft der NKR an seine Forderung aus dem vergangenen Jahr an, die Umsetzung des E-Government-Gesetzes des Bundes mit einem Maßnahmenplan zu begleiten und dadurch eine zügige und möglichst flächendeckende Umsetzung zu erzielen. Bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf für

ein E-Government-Gesetz des Bundes hatte der NKR die Bedeutung von E-Government für schnelle und bürokratiearme Verfahren betont und zugleich den in Aussicht genommenen Umsetzungszeitraum als zu langfristig kritisiert.

E-Government-Gesetz

Das E-Government-Gesetz des Bundes vom 25. 7. 2013, das am 1. 8. 2013 in Kraft getreten ist, wird stufenweise bis Anfang 2020 wirksam. Es soll die elektronische Kommunikation von Bürgern und Unternehmen mit der Verwaltung erleichtern, die selbst soweit als möglich digitalisiert wird und dann ohne Medienbrüche (Stichwort: Elektronische Akte) arbeitet. Rechtliche Hindernisse, wie z. B. Schriftformerfordernisse, sollen abgebaut werden.

Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD für die 18. Wahlperiode sowie die von der Bundesregierung am 20. August 2014 beschlossene „Digitale Agenda“ haben deutliche Akzente für die Digitalisierung der Verwaltungen und Gerichte gesetzt. Nach Auffassung des NKR droht das Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ jedoch dahinter zurück zu fallen: Innovative Ansätze aus dem Koalitionsvertrag werden nicht oder nur sehr unverbindlich verfolgt. Vor allem fehlen die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen und ist eine wirksame ressortübergreifende Steuerung nicht in Sicht. Werden diese Mängel nicht behoben, wird es in dieser Wahlperiode keine wirklichen Fortschritte beim E-Government geben. Insofern hält der NKR das vorgelegte Regierungsprogramm für unzureichend und fordert die Bundesregierung auf, bei der Digitalisierung der Verwaltung mutiger voranzuschreiten.

2.1 Inhalt des Regierungsprogramms

Nach Auffassung des NKR wirkt E-Government nur dann aufwandsmindernd und beschleunigend, wenn es mit einer Optimierung der Verwaltungsprozesse, mit bürger- und unternehmensfreundlichen Online-Angeboten und einer Ressort-, Behörden- und Verwaltungsebenen übergreifenden IT-Konsolidierung einhergeht.

Der NKR begrüßt die dafür im Regierungsprogramm vorgesehenen Ansätze. Er hält es aber für erforderlich, dass diese Elemente im Regierungsprogramm deutlicher und gegenüber den Ressorts verbindlich festgeschrieben sowie der Verwaltungsvollzug auf Landes- und Kommunalebene stärker einbezogen werden.

Neben einer Binnenmodernisierung der Bundesverwaltung, die sich auf die Einrichtung zentraler Basisdienste, sichere, gemeinsame Netze, die flächendeckende Einführung der E-Akte und gemeinsame elektronische Beschaffungsverfahren bezieht, rät der NKR dazu, die fachübergreifende Standardisierung von Prozessabläufen und Formularen (Föderales Informationsmanagement/FIM) sowie einheitliche Online-Zugänge zu den wichtigsten Verwaltungsdienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger (115-Online) sowie für die Wirtschaft (Einheitlicher Ansprechpartner 2.0) zügig zu verwirklichen. Insbesondere einheitliche Zugangsportale für

elektronische Verwaltungsservices bieten – trotz der damit verbundenen ressorthoheitlichen und föderalen Herausforderungen – große Chancen für spürbaren Bürokratieabbau und deutliche Kostensenkungen.

2.2 Zur Finanzierung und Steuerung des Regierungsprogramms

Der NKR sieht mit Sorge, dass die Finanzierung der vorgesehenen Inhalte des Regierungsprogramms für den Zeitraum von 2015 bis 2017 bislang offen ist. Damit besitzt der Bund – nicht zuletzt für E-Government-Lösungen im föderalen Kontext – zur Zeit praktisch keinen Gestaltungsspielraum und erscheinen nachhaltige, dauerhaft bürokratiemindernde Innovationen durch E-Government nicht realisierbar. Der NKR hält es für geboten, das Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ ab 2015 auskömmlich zu finanzieren. Ohne ausreichende Anfangsinvestitionen lassen sich keine Verbesserungen und Kosteneinsparungen erzielen. Der NKR sieht außerdem mit Sorge, dass noch keine wirksame, ressortübergreifende Steuerung für die Umsetzung des Regierungsprogramms gewährleistet ist. Würden die vorhandenen IT- und E-Government-Budgets der Ministerien und deren Oberbehörden ressortübergreifend koordiniert und konzentriert für Zwecke des Regierungsprogramms eingesetzt, wären ausreichende Finanzmittel verfügbar. Auch der BRH erwartet (so erst jüngst in seinen Bemerkungen 2013 unter 5.2 und 5.4, S. 126 f.), dass die Bundesregierung ein geeignetes Steuerungssystem für die IT des Bundes einrichtet, weil die Bundesverwaltung sonst wirtschaftliches Handeln nicht sicherstellen kann. Tatsache ist, dass es bisher in keiner Weise gelungen ist, beim Einsatz der IKT das Denken in Ressortkategorien durch ganzheitliche, ressortübergreifende Ansätze zu überwinden. Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf.

Der NKR empfiehlt, das Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ durch wirksame, die Ressorts und deren nachgeordnete Behörden bindende Steuerungsstrukturen zu ergänzen und für die Zielsetzungen des Programms ausreichende personelle und finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Wenn sich kein Einvernehmen zwischen den Ressorts über eine gemeinsame Finanzierung erreichen lässt, sollte im Haushaltsaufstellungsverfahren für das Jahr 2015 eine Ressortumlage oder eine prozentuale Sperre der IT-Ansätze zur Deckung der Programmkosten beschlossen werden.

3. E-Government- und E-Justice-Tauglichkeit von Neuregelungen

Bereits bei der Konzeption neuer Gesetze und Verordnungen muss darauf geachtet werden, dass bei deren Vollzug und ggf. bei deren gerichtlicher Durchsetzung die Vereinfachungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten der IKT möglichst weitgehend genutzt werden; erst recht darf es durch neue rechtliche Vorgaben nicht zur Behinderung von E-Government und E-Justice kommen.

3.1 E-Government-Leitfaden

Der vom NKR mit dem IT-Planungsrat 2013 entwickelte E-Government-Prüfleitfaden²² läuft derzeit im Testbetrieb. Der Leitfaden flankiert die 2013 verabschiedeten E-Government- und E-Justice-Gesetze. Er hält die Bearbeiter neuer Gesetze und Verordnungen dazu an, die Zielrichtung der genannten Gesetze „mitzudenken“, d. h. schon im Entstehungsstadium einer Vorschrift insbesondere auf deren Tauglichkeit für den Einsatz von IKT zu achten. Die Verwaltungsverfahren sollen möglichst bürokratiearm ausgestaltet sein, indem Schnittstellen (etwa Beteiligung anderer Behörden) minimiert, möglichst wenige Informationen abgefragt und Vollzüge standardisiert werden. Damit wird zugleich der Einsatz von IKT erleichtert.

Auf Bundesebene achtet der NKR auf die Berücksichtigung des Leitfadens durch die Bundesministerien und wendet ihn selbst bei der Prüfung der ihm zugeleiteten Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen an.

Die praktische Anwendung des Leitfadens gestaltet sich nach Beobachtung des NKR allerdings zögerlich, noch gibt es keine Anwendungsroutine. Aus Sicht des NKR ist es aber noch zu früh, um ein Zwischenfazit zur Eignung oder möglichen Verbesserung des E-Government-Prüfleitfadens zu ziehen. NKR und IT-Planungsrat werden die Praxistauglichkeit des Leitfadens evaluieren. Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass sich die Gesetzgebungsreferenten mit einer wachsenden Zahl formaler und informeller Prüfanforderungen konfrontiert sehen, die bei Erstellung eines Rechtstextes zu beachten sind. Die Weiterentwicklung des Leitfadens wird im Kontext der von der Bundesregierung angestrebten Konsolidierung der Instrumentarien und Werkzeuge der besseren Rechtsetzung erfolgen. Ein erster Schritt stellt die Überarbeitung und Aktualisierung des Handbuchs zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die im Arbeitsprogramm der Bundesregierung angekündigt ist, dar. Der NKR begrüßt es, dass der E-Government-Prüfleitfaden dabei berücksichtigt wird und erhofft sich davon eine bessere praktische Anwendung.

3.2 Normenscreening des Bundes

Mit Blick auf die bestehenden rd. 4000 Schriftformerfordernisse in Bundesgesetzen und Verordnungen hat die Bundesregierung ein Screening dieser Regelungen begonnen. Der NKR unterstützt diese Initiative nachdrücklich und hat sich bereit erklärt, an der Bewertung der Schriftformerfordernisse mit dem Ziel ihrer weitest möglichen Ersetzung durch elektronische Alternativen mitzuwirken. Der NKR schlägt in diesem Zusammenhang vor, nicht nur die Schriftform, sondern auch weitere rechtliche Hindernisse (wie z. B. papiergebundene Nachweise und sonstige Papierbelege) für eine medienbruchfreie elektronische Verfahrensabwicklung auf den Prüfstand zu stellen.

²² http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/2013-07-09-e-government-pruefleitfaden-leseversion.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

4. Visualisierung der Rechtsfolgen durch Prozessmodellierung

Damit Gesetzgeber und Verwaltungen die praktischen Folgen rechtlicher Vorgaben und mögliche Verbindungen eines Regelungsvorhabens mit anderen Regelungen und Rechtsbereichen besser bewusst werden, bietet sich nach Einschätzung des NKR eine stärker prozessorientierte Sichtweise an. Durch Prozessdarstellungen können u. a. die Auswirkungen einer Regelung für den elektronischen Vollzug herausgearbeitet werden. Daran arbeitet ein wichtiges Projekt des IT-Planungsrates: das Föderale Informationsmanagement (FIM). Damit sollen – ergänzend zum Gesetzestext – standardisierte Referenzprozesse für den Vollzug vor Ort, einheitliche Formulare und leicht verständliche Bürgerinformationen bereit gestellt werden. Wenn der Bund als Gesetzgeber zugleich solche „Stamminformationen“ zur Verfügung stellt, lässt sich der jeweilige Übersetzungs- und Implementierungsaufwand deutlich senken, weil das nicht jedes Land, jeder Landkreis oder jede Kommune für sich entwickeln muss, sondern auf qualitätsgesicherte Vorlagen der nächst höheren Verwaltungsebene zurückgreifen kann. Der NKR unterstützt diesen Ansatz als ein Baustein für das Ziel besserer Rechtsetzung.

IX Bürokratieabbau International

Neue Chance für intelligente Rechtsetzung in der EU nutzen

Das Jahr 2014 ist auf der europäischen Ebene geprägt von einem Wechsel, der neue Chancen mit sich bringt. Nach der Wahl des neuen EU-Parlaments im Mai 2014 wird es ab November 2014 eine neue EU-Kommission geben.

Die Kommission hat auf europäischer Ebene das alleinige Initiativrecht für Gesetzesvorschläge inne. Ihr kommt deshalb eine zentrale Rolle bei der Durchsetzung neuer Ansätze für eine intelligente Rechtsetzung zu. Gleichzeitig sind aber auch der Europäische Rat und das Europäische Parlament in der Pflicht, denn sie können im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsprozesses Änderungen des Entwurfs beschließen.

Im Fokus sollte dabei besonders das frühe Stadium eines Regelungsvorhabens stehen, in dem die Kommission den Regelungsbedarf identifiziert, seine Notwendigkeit prüft und gegebenenfalls einen Gesetzesvorschlag sowie eine entsprechende Folgenabschätzung entwickelt. Auch die notwendigerweise vorangehende Evaluierung bestehenden EU-Rechts sollte mit einbezogen werden.



Der „policy cycle“ bietet eine gute Grundlage für ein intelligentes und transparentes Gesetzgebungsverfahren. Vier miteinander zusammenhängende Verfahrensschritte sollen eine intelligente Gesetzgebung gewährleisten. Als Werkzeuge einer intelligenten EU-Gesetzgebung greift die EU-Kommission auf die Erarbeitung von Gesetzesfolgenabschätzungen, auf die Beteiligung von Betroffenen und auf die Durchführung von Evaluationen zurück. (Quelle: EU-Kommission)

Abb. 23: „Politikzyklus-Modell der EU-Kommission“

Um diese Ziele erreichen zu können, empfiehlt der NKR – ebenso wie die so genannte Stoiber-Gruppe²³ – die Einsetzung eines unabhängigen Gremiums auf EU-Ebene, welches die tatsächliche Umsetzung der Maßnahmen konstruktiv-kritisch begleitet. Ein solches Gremium könnte zudem darauf hinwirken, dass die Kostenfolgen von Gesetzen für alle Bürger und Unternehmen transparenter werden. Auch hier schließt sich der NKR den Empfehlungen der Stoiber-Gruppe an.

In Deutschland müssen für alle Gesetzentwürfe Kostenschätzungen vorgelegt werden, damit Informationen über die Kostenfolgen mit in den Entscheidungsprozess einfließen können. Eine entsprechende Verpflichtung zur Erstellung von Kostenschätzung gibt es auf europäischer Ebene für die Kommission nicht. Folgenabschätzungen werden lediglich für solche Kommissionsinitiativen erstellt, bei denen aus Sicht der Kommission mit erheblichen wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Auswirkungen zu rechnen ist.

Auch die Qualität der Folgenabschätzung ist auf europäischer Ebene nicht gewährleistet. Es gibt zwar ein „Impact Assessment Board“²⁴ mit einer entsprechenden Kontrollfunktion. Das Impact Assessment Board wird jedoch mit Beamten der Kommission besetzt und ist damit kein wirklich unabhängiges Gremium, was seine Einflussmöglichkeiten naturgemäß erheblich einschränkt.

Der NKR setzt sich im Einzelnen für folgende Verbesserungen auf EU-Ebene ein:

Vorbereitungsphase

- » Für jede Regelung muss eine Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt werden.
- » Die Gesetzesfolgenabschätzungen müssen nachvollziehbare Aussagen über die Kostenfolgen enthalten.
- » Ein unabhängiges Gremium muss die Qualitätssicherung der Gesetzesfolgenabschätzung gewährleisten.
- » Die Anhörung der Betroffenen muss auf Grundlage eines konkreten Regelungsvorschlags und einer vorläufigen Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt werden.

Verhandlungsphase

- » Bei relevanten Änderungen durch Rat und Parlament von Gesetzentwürfen sind gleichzeitig Aussagen zu den Kostenfolgen zu treffen.

Implementierung und Anwendung des EU-Rechts

- » Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht alle Regelungen, die über die EU-Vorschriften hinausgehen, transparent dargestellt werden.
- » Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen bessere Transparenz über die Umsetzung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten schaffen.
- » Die Mitgliedstaaten müssen sich über best-practice-Beispiele in Bezug auf die Implementierung von EU-Recht austauschen und diese bei der Umsetzung berücksichtigen.

23 http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/high_level_group_en.htm.

24 Webpage IAB: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm.

Evaluierung

- » Die EU-Kommission muss vor der Vorlage neuer Regelungsvorschläge Evaluierungen bestehenden Rechts durchführen.
- » Dafür sollen Kriterien bereits bei der Verabschiedung der Gesetze festgelegt werden.
- » Die Ergebnisse der Evaluation müssen Ausgangspunkt für die Vorschläge sein.

1. Mehr Einsatz der Bundesregierung für Kostenvermeidung auf EU-Ebene

Mehr als die Hälfte der Folgekosten²⁵ aus deutschen Gesetzen hat ihren Ursprung in EU-Regelungen. Deswegen sollte sich die Bundesregierung stärker und früher als bisher auf der europäischen Ebene für Kostenbegrenzungen einsetzen. Die Bundesregierung hat zwar mit dem so genannten erweiterten EU-ex ante-Verfahren bereits einen ersten Schritt getan, um belastende Regelungen frühzeitig identifizieren zu können. Die NKR hält es jedoch für erforderlich, dass das Verfahren im Zuge der für Ende 2014 geplanten Evaluierung im Hinblick auf die bestehenden Lücken kritisch überprüft und effektiver ausgestaltet wird. Ziel muss es sein, dass die Bundesregierung bereits vor Beschlussfassung durch die EU-Kommission systematisch ihren Einfluss geltend macht: In diesem Zusammenhang muss das jährliche Arbeitsprogramm der EU-Kommission zusammen mit den dazugehörigen Roadmaps von den Ressorts auf ihre Kostenfolgen hin geprüft und bewertet werden.

Zudem müssen die Kosten, die auf nationaler Ebene aus der Umsetzung von EU-Recht resultieren, ermittelt und transparent gemacht werden. Diese Regel muss – anders als bisher – nicht nur für EU-Richtlinien, sondern auch für EU-Verordnungen gelten.

2. Aktivitäten des NKR auf europäischer und internationaler Ebene

Stoiber-Gruppe – Empfehlungen für die neue EU-Kommission

Mit Ende der Amtszeit der Barroso II-Kommission endet auch das Mandat der Gruppe der Hochrangigen Vertreter für Bürokratieabbau²⁶ auf EU-Ebene, der sog. Stoiber-Gruppe. Als Mitglied in der Stoiber-Gruppe hat der Vorsitzende des NKR, Dr. Johannes Ludewig, zusammen mit den anderen Mitgliedern Handlungsempfehlungen für die neue EU-Kommission erarbeitet. Diese greifen die wesentlichen Forderungen des NKR in Bezug auf eine intelligente Rechtsetzung auf europäischer Ebene auf. Die Empfehlungen der High Level Group, die sich weitgehend mit den dargestellten Vorschlägen decken, werden am 14. Oktober 2014 dem Präsidenten der EU-Kommission, Herrn José Manuel Durão Barroso, übergeben.

²⁵ Sieht man von den Kosten des Mindestlohns ab, vgl. Kapitel II.1.

²⁶ Webpage der HLG: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/high_level_group_en.htm.

3. Netzwerk RegWatchEurope: Gemeinsame Forderungen der unabhängigen Räte für eine intelligente Rechtsetzung

Der NKR setzt sich gemeinsam mit den weiteren vier unabhängigen Räten in Europa aus Großbritannien, den Niederlanden, Schweden und der Tschechischen Republik²⁷ für eine Reform des derzeitigen Gesetzgebungsprozesses auf EU-Ebene ein. Das Netzwerk, das seit Anfang dieses Jahres unter dem Titel „RegWatchEurope“ firmiert, hat in der Vergangenheit bereits gemeinsame Stellungnahmen zu verschiedenen EU-Themen erarbeitet und konkrete Vorschläge im Rahmen von EU-Kommissions-Konsultationen gemacht.²⁸ Zuletzt hat RegWatchEurope sich zu der Überarbeitung der Evaluationsleitlinien der EU-Kommission Stellung genommen. Dabei hat die vom NKR durchgeführte Studie zur Durchführung von Evaluierungen²⁹ hilfreiche Argumente und Empfehlungen geliefert. Diese sind in die Stellungnahme an die EU-Kommission eingeflossen.

Auch für die Überarbeitung der Impact Assessment Guidelines, also für die kommissionsinternen Leitlinien für die Erarbeitung von Gesetzesfolgenabschätzungen, hat das Netzwerk eine gemeinsame Stellungnahme erarbeitet.

4. Kontakt mit dem Europäischen Parlament

RegWatchEurope steht in Kontakt zu Abgeordneten des Europäischen Parlaments, um die Agenda „intelligente Rechtsetzung“ zu unterstützen. Im Rahmen eines Treffens am 10. September 2014 mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments und weiteren Vertretern europäischer Institutionen und Verbände wurde der Austausch mit Mitgliedern des neuen Europäischen Parlaments fortgesetzt.

27 Regulatory Policy Committee (RPC), United Kingdom; Adviescollege toetsing regeldruk (ACTAL), The Netherlands; Regelrådet, The Swedish Better Regulation Council, Sweden; Regulatory Impact Assessment Board (RIAB), Czech Republic.

28 http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Anlagen/2014-09-11-regwatch-europe.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

29 http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Publikationen/Gutachten/_node.html.

5. Entwicklung im Bereich der besseren Rechtsetzung in anderen Ländern

5.1 Frankreich

Der NKR steht neben der engen Zusammenarbeit mit RegWatchEurope in Kontakt mit weiteren Ländern, deren Regierungen für Verbesserungen bei der EU-Gesetzgebung eintreten. Hervorzuheben ist die Kooperation mit Frankreich, die politisch von entsprechenden Erklärungen der deutsch-französischen Ministerräte unterstützt wird.

Am 12. Mai 2014 trafen der Staatsminister für Bürokratieabbau des Bundeskanzleramtes, Dr. Helge Braun, und der Vorsitzende des NKR, Dr. Johannes Ludewig, in Berlin den Generalsekretär der Regierung Frankreichs, Herrn Serge Lasvignes, der für intelligente Rechtsetzung zuständig ist. Seit Herbst 2013 ist auch in Frankreich die Durchführung einer Gesetzesfolgenabschätzung zwingend im Gesetzgebungsverfahren vorgesehen. Aktuell gibt es dort einen Interministeriellen Ausschuss zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes (Cimap) sowie einen Rat, der sich für die Entbürokratisierung in der Wirtschaft einsetzt und aus Regierungsvertretern und Unternehmern zusammengesetzt ist.

Frankreich hat angekündigt, dass im Januar 2015 ein unabhängiger Rat – ähnlich dem NKR – eingesetzt werden soll. Der NKR unterstützt diese Entscheidung.

5.2 Polen

Die Einladung zu einer außergewöhnlichen Veranstaltung in Polen erreichte alle unabhängigen Räte im Frühjahr 2014. Die polnische Regierung hatte die Vorsitzenden der fünf RegWatchEurope-Räte sowie für Deutschland Staatsminister Dr. Braun als Regierungsvertreter am 22. Mai 2014 zu einer Diskussion in das polnische Amt des Ministerpräsidenten nach Warschau eingeladen, um über die unterschiedlichen Möglichkeiten der Ausgestaltung einer wirksamen Gesetzesfolgenabschätzung zu diskutieren.

Als Ergebnis dieser Veranstaltung hat Polen angekündigt, eine Studie zu erarbeiten, die einen Vergleich zieht zwischen der Einrichtung eines unabhängigen Gremiums für die Prüfung der Gesetzesfolgenabschätzung mit der einer regierungsinternen Institution.

5.3 Österreich

Auch Österreich ist an einem Meinungsaustausch mit dem NKR interessiert: Mit der Einrichtung einer „Aufgabenreform- und Deregulierungskommission“ seit Mai 2014 steht dem NKR ein weiterer Ansprechpartner für die Zusammenarbeit zur Verfügung. Für Oktober 2014 ist ein Treffen des Vorsitzenden des NKR, Dr. Johannes Ludewig, mit dem Präsidenten der Kommissi-

on, dem Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes, Univ. Prof. Dr. Rudolf Thienel, vorgesehen, um Erfahrungen und weitergehende Überlegungen zur besseren Rechtsetzung auszutauschen.

6. OECD - Zusammenarbeit und Austausch im Bereich der Methodik

Für die Ermittlung von Bürokratie- und anderen Gesetzesfolgekosten gibt es trotz der vielen unterschiedlichen nationalen Ansätze gemeinsame Standards: Im Bereich des Bürokratieabbaus sind das die international anerkannten Regeln zur Anwendung des Standardkosten-Modells.³⁰

Auch für die Kosten, die über die Bürokratiekosten hinaus mit gesetzlichen Regelungen verbunden sind, also für den sog. Erfüllungsaufwand, hat die OECD einen Leitfaden erstellt, der im April 2014 veröffentlicht wurde.³¹ An seiner Erarbeitung waren NKR und Bundesregierung maßgeblich beteiligt.

Solche internationalen Standards erleichtern den grenzüberschreitenden Austausch und internationale Vergleiche. Gerade für die Länder, die noch keine Erfahrungen mit Gesetzfolgenabschätzungen haben, die aber daran arbeiten, solche Verfahren für eine bessere Kostentransparenz einzurichten, sind solche internationalen Richtlinien sehr hilfreich.

30 https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Sonstiges/2009_08/Belastungen.html.

31 http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/oecd_regulatory_compliance_cost_guidance.html.

X Ausblick

„Die Vorgaben kommen alle aus Brüssel!“ oder „Das haben die in Berlin beschlossen!“. Diese Antworten sind immer wieder zu hören, wenn Klagen über neue Regelungen und neue Bürokratie vorgebracht werden. Die Schuld für Kostenanstieg und neuen bürokratischen Aufwand wird mehr oder weniger regelmäßig der nächsthöheren Politik-Ebene in die Schuhe geschoben. Richtig ist, dass ein Großteil der Regelungen, die dem NKR zur Prüfung vorgelegt werden, ihren Ursprung in Brüssel haben. Richtig ist auch, dass der weitaus größte Teil der täglichen Verwaltung bei Ländern und Kommunen auf bundesrechtlichen Vorgaben beruht. Ist es also berechtigt, Schuld und Verantwortung stets der nächsthöheren Politik-Ebene zuzuweisen ?

Nach Überzeugung des NKR ist dies zu kurz gegriffen. Sind nicht die Mitgliedstaaten maßgeblich an der Gesetzgebung auf EU-Ebene beteiligt? Sind Länder und Kommunen nicht in den Rechtsetzungsprozess des Bundes eingebunden? Beides ist mit einem klaren Ja zu beantworten. Das Problem liegt nach Auffassung des NKR in der Ausgestaltung der Verfahren. Genauer: Zwischen den verschiedenen Ebenen – EU, Bund, Länder und Kommunen – gibt es bei der Gesetzesvorbereitung und während des Gesetzgebungsverfahrens einen viel zu geringen Informationsaustausch. Der jeweilige Gesetzgeber, also etwa der Bund oder die EU, achtet gar nicht oder zu wenig darauf, welche Folgekosten die von ihm veranlassten Regelungen für die nachgeordneten Ebenen, also die Bundesrepublik bzw. die Länder, entstehen. Gleichzeitig werden die jeweils „unteren Ebenen“ – Bundesressorts gegenüber der EU-Ebene bzw. Länder gegenüber dem Bund – zu wenig aktiv, um die für sie entstehenden Kostenfolgen selbst darzustellen, zu quantifizieren und auf der oberen Ebene auf diese entstehenden Kosten deutlich vernehmbar hinzuweisen.

Um dieser Thematik auf den Grund zu gehen, hat der NKR im September 2014 ein Gutachten vergeben, dessen Ergebnisse zum Jahresende vorliegen sollen. Gleichzeitig wird der NKR in den kommenden Monaten seine Bemühungen intensivieren, das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands zu verbessern. Zusammen mit Ländern und Kommunen soll überlegt werden, wie diese besser in die Ermittlung der Kostenfolgen neuen Bundesrechts eingebunden werden können. Und auf der Bundesebene wird mit und zwischen den Bundesressorts darüber gesprochen, wie sie sich gegenüber der EU zu neuen Kostenfolgen aus Brüssel besser vorbereiten und positionieren kann. So hat der NKR vorgeschlagen, das sogenannte EU-ex ante-Verfahren der Bundesregierung weiterzuentwickeln, um für wesentliche Regelungsvorhaben der EU-Kommission nach Vorlage des Vorschlags der EU-Kommission im Ministerrat die Kostenfolgen für Deutschland selbst zu quantifizieren und diese in den Rat einzubringen. Hier allein auf die Kommission und ihre Berechnungen zur Gesetzesfolgenabschätzung (Impact Assessment) zu warten, ist zu wenig, zumal die Bundesregierung dies ja bei anderen europäischen Fragen von Bedeutung auch nicht tut.

Insgesamt ist die Erwartung des NKR, einen ganzheitlichen Ansatz für effektiven Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zu verfolgen. Dies setzt voraus, dass die verschiedenen Ebenen der Gesetzgebung und ihres Vollzugs nicht isoliert voneinander handeln, sondern die notwendigen Informationen miteinander austauschen, damit das geschieht, was eigentlich jeder erwartet: Dass die politischen Entscheidungsträger, die neue gesetzliche Regelungen verabschieden, genau wissen, welche Kostenfolgen sie für Bürger, Unternehmen und Verwaltung mit ihren Entscheidungen verursachen.

XI Anlagen

1. Übersicht über die Ressortverteilung im Nationalen Normenkontrollrat

Ressort	Berichterstatter	Mitarbeiter im NKR-Sekretariat
Bundeskanzleramt	Herr Dr. Ludewig	Herr Kühn
Auswärtiges Amt	Herr Dr. Ludewig	Frau Wernitz
BM für Wirtschaft und Energie	Herr Schleyer	Herr Kay
BM für Ernährung und Landwirtschaft	Frau Störr-Ritter	Herr Meyer/ Frau Kammer
BM der Verteidigung	Herr Dr. Ludewig	Frau Wernitz
BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Herr Hahlen	Frau Viardot
BM für Gesundheit	Herr Catenhusen	Herr Spengler
BM für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	Frau Prof. Versteyl	Frau Dr. Karl
BM für Bildung und Forschung	Frau Grieser	Herr Kühn
BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Herr Funke	Frau Wernitz
BM für Verkehr und Infrastruktur	Frau Grieser	Frau Wernitz
BM der Finanzen	Herr Funke	Frau Sliwinski/ Herr Meyer/ Frau Jennrich
BM für Arbeit und Soziales	Frau Dr. Dückert	Herr Häsemeyer
BM des Innern	Frau Prof. Kuhlmann	Herr Häsemeyer
BM der Justiz und für Verbraucherschutz	Herr Hahlen (für Justiz) / Frau Störr-Ritter (für Verbraucherschutz)	Frau Dr. Hatt

Sekretariat

Leiter: Dr. Dominik Böllhoff

Mitarbeiter: Sandra Andreas, Manuela Gudat, Dr. Janina Hatt, Ralf Häsemeyer, Kathleen Jennrich, Petra Kammer, Dr. Sabine Karl, Ronny Kay, Hannes Kühn, Stefan Meyer, Anette Sliwinski, Florian Spengler, Madeleine Viardot, Andrea Wernitz

2. Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrats

Datum	Titel der Veröffentlichungen des NKR im Berichtszeitraum
Juli 2013	Broschüre: Bürokratieabbau konkret. Beispiele für erfolgreiche Maßnahmen zum Bürokratieabbau
01.07.2013	Leitfaden: E-Government-Prüfleitfaden des NKR und des IT-Planungsrats
02.07.2013	Jahresbericht des NKR 2013
02.07.2013	Pressemitteilung: Kostentransparenz verbessert – Entlastung forcieren
15.07.2013	NKR-Newsletter
04.09.2013	Pressemitteilung: NKR und IT-Planungsrat vereinbaren enge Zusammenarbeit beim Bürokratieabbau mit E-Government
07.10.2013	NKR-Newsletter
November 2013	Broschüre: Bessere Rechtsetzung. Der Nationale Normenkontrollrat stellt sich vor
10.12.2013	Gutachten zur Durchführung von ex post-Evaluierungen
20.12.2013	NKR-Newsletter
04.03.2014	NKR-Newsletter
19.03.2014	Pressemitteilung: Besorgniserregender Trend steigender Kosten – Jetzt mit Zielvorgaben gegensteuern
19.03.2014	Kurzmeldung: NKR veröffentlicht Gutachten zur Evaluierung von Regelungen
30.04.2014	NKR-Newsletter
03.06.2014	Pressemitteilung: Kostenfolgen über EEG-Novelle unzureichend ausgewiesen: Normenkontrollrat erhebt weiterhin grundsätzliche Bedenken gegen EEG-Novelle
04.06.2014	Pressemitteilung: Nationaler Normenkontrollrat: Das neue Arbeitsprogramm "Bessere Rechtsetzung" der Bundesregierung mit neuen Elementen, aber ohne Ziele für Kostenbegrenzung und Bürokratieabbau!
23.06.2014	Leitfaden: OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance
24.06.2014	Pressemitteilung: Normenkontrollrat informiert Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages
25.06.2014	Leitfaden: Den Vollzug bei der Gesetzgebung mitdenken

3. Liste der wichtigsten NKR-Termine sowie der Termine des NKR-Vorsitzenden und des stellv. NKR-Vorsitzenden

2013*	
02. Juli 2013	Übergabe NKR-Jahresberichts 2013 an Frau Bundeskanzlerin, Berlin
02. Juli 2013	Gespräch mit Frau Bundeskanzlerin, Berlin
02. Juli 2013	183. NKR-Sitzung, Berlin
08. Juli 2013	Gespräch mit BRH-Präsident, Herrn Prof. Dr. Engels, Bonn
10. Juli 2013	Gespräch mit dem Vize-Außenminister von Litauen, Herr Kriščiūnas, und Herrn Lehne, MEP, Brüssel
12. Juli 2013	184. NKR-Sitzung, Berlin
15. Juli 2013	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Becker (BMU), Berlin
16. Juli 2013	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Kapferer (BMWi), Berlin
17. Juli 2013	Gespräch mit Herrn Laitenberger, Kabinettschef Kommissionspräsident Barroso, Brüssel
18. Juli 2013	Gespräch mit Herrn Eder, Hauptgeschäftsführer IHK Berlin, Berlin
23. Juli 2013	HLG-Sitzung, Brüssel
30. Juli 2013	Gespräch mit der Ombudsfrau für Entbürokratisierung in der Pflege, Frau Beikirch (BMG), Berlin
16. August 2013	185. NKR-Sitzung, Berlin
27. August 2013	Gespräch mit Herrn Staatsminister von Klaeden und Herrn Egeler, Präsident des StBA, Berlin
29. August 2013	Gespräch mit Herrn Serge Lasvignes, Generalsekretär der französischen Regierung, Paris
30. August 2013	Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau, Berlin
04. September 2013	Fortführung des Dialogs zwischen IT-Planungsrat und NKR, Berlin
06. September 2013	186. NKR-Sitzung
12. September 2013	Eröffnungsrede beim 18. Ministerialkongress mit anschließender Podiumsdiskussion, Berlin
13. September 2013	Gespräch mit dem Vorsitzenden des Gemeinsamen Bundesausschusses (GBA), Herrn Hecken, Berlin
16. September 2013	Gespräch mit Herrn Leiendecker, Präsident des Städte- und Gemeindebunds Sachsen-Anhalt, Berlin
19. September 2013	HLG-Sitzung, Brüssel
23. September 2013	Treffen der Vorsitzenden der fünf unabhängigen Räte, dem Netzwerk RegWatchEurope, Den Haag
25. September 2013	187. NKR-Sitzung, Berlin
30. September 2013	Vortrag mit anschließender Diskussion bei den Wirtschaftstagen der IHK München/Oberbayern, München

* Die Tabelle enthält Veranstaltungen und Termine seit Veröffentlichung des Jahresberichts 2013 am 02. Juli 2013 bis 30. Juni 2014.

02. Oktober 2013	Gespräch mit dem Litauischen Vizeaußenminister, Herrn Kriščiūnas, und Herrn Lehne, MEP, Brüssel
17. Oktober 2013	HLG-Sitzung, Brüssel
07. November 2013	188. NKR-Sitzung, Berlin
12. November 2013	Sitzung des Regulatory Policy Committee (RPC) der OECD, Paris
26. November 2013	Gespräch mit dem BMG zum Arztpraxenprojekt, Berlin
04. Dezember 2013	Treffen mit Prof. Dr. Cremer (Generalsekretär Deutscher Caritasverband e.V.), Berlin
05. Dezember 2013	HLG-Sitzung, Brüssel
11. Dezember 2013	189. NKR-Sitzung, Berlin
18. Dezember 2013	Sitzung der Lenkungsgruppe iKfz (BMVBS), Berlin
2014	
08. Januar 2014	Vortrag im Rahmen der Diskussionsveranstaltung „Die Einführung eines Normenkontrollrates auf Länderebene“ der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG) und des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
10. Januar 2014	190. NKR-Sitzung, Berlin
10. Januar 2014	Gespräch mit der Robert Bosch Stiftung GmbH, Berlin
15. Januar 2014	Gespräch mit dem Stellv. Geschäftsführer Herrn Dr. Buchholz der KZBV – Arztpraxenprojekt, Berlin
16. Januar 2014	Gespräch mit Herrn Verenkotte (Präsident des BVA), Berlin
17. Januar 2014	Laudator bei einer Preisverleihung der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG), Berlin
24. Januar 2014	191. NKR-Sitzung, Berlin
29. Januar 2014	Pre-meeting Watchdog Chairs, Brüssel
29. Januar 2014	MEP Working Lunch, Brüssel
29. Januar 2014	Watchdog Chairs' meeting, Brüssel
30. Januar 2014	HLG-Sitzung, Brüssel
10. Februar 2014	Gespräch mit Frau Staatssekretärin Rogall-Grothe (BMI), Beauftragte der Bundesregierung für IT, Berlin
13./14. Februar 2014	NKR-Klausurtagung, Berlin
20. Februar 2014	Sitzung der Steuerungsgruppe zum Arztpraxenprojekt, Berlin
24. Februar 2014	Gespräch mit der Präsidentin der BaFin, Frau König, Berlin
24. Februar 2014	Vorstellung des Arztpraxenprojekts auf dem 5. Rheinischen Ärztetag, Düsseldorf
13. März 2014	HLG-Sitzung, Brüssel
14. März 2014	192. NKR-Sitzung, Berlin
14. März 2014	Gespräch mit Herrn Albig, Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein, Berlin
17. März 2014	Gespräch mit Herrn Minister Gröhe (BMG), Berlin
18. März 2014	Gespräch mit Frau Ministerin Dr. Hendricks (BMUB), Berlin
24. März 2014	Anhörung des NKR zu den Gesetzesentwürfen EEG und Mindestlohn, Berlin
31. März 2014	193. NKR-Sitzung, Berlin

08. April 2014	Gespräch mit Frau Ministerin Nahles (BMAS), Berlin
11. April 2014	Gespräch mit Frau Staatsministerin Aigner, Berlin
11. April 2014	194. NKR-Sitzung, Berlin
14. April 2014	Gespräch mit Herrn Generalsekretär Lasvignes, Paris
14.-16. April 2014	Sitzung des Regulatory Policy Committees (RPC) der OECD, Paris
28./29. April 2014	Präsidentenforum 2014 der BaköV, Salzgitter
12. Mai 2014	Gespräch mit Herrn Generalsekretär Lasvignes und Herrn Staatssekretär Thierry Mandon, Berlin
13. Mai 2014	Gespräch mit Herrn Minister Dr. de Maizière (BMI), Berlin
13. Mai 2014	195. NKR-Sitzung, Berlin
13. Mai 2014	Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau, Berlin
14. Mai 2014	Vortrag bei der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Bad Urach
14. Mai 2014	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Laumann (BMG), Berlin
15. Mai 2014	HLG-Sitzung, Brüssel
16. Mai 2014	Gespräch mit Herrn Minister Dr. Schäuble (BMF), Berlin
22. Mai 2014	Konferenz zur „Besseren Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ der Regierung Polens, Warschau
26. Mai 2014	Sitzung der EU-Staatssekretäre, Berlin
27. Mai 2014	Gespräch mit Herrn Minister Dobrindt (BMVI), Berlin
28. Mai 2014	196. NKR-Sitzung, Berlin
04. Juni 2014	Vortrag bei der Wirtschaftsministerkonferenz, Berlin
18. Juni 2014	197. NKR-Sitzung, Berlin
18. Juni 2014	Gespräch mit Herrn Generalsekretär Meyer auf der Heyde (Deutsches Studentenwerk), Berlin
26. Juni 2014	HLG-Sitzung, Brüssel

4. Liste ausgewählter Termine der weiteren NKR-Mitglieder

2013*	
09. September 2013	Ausschuss-Sitzung des Forums Mittelstand der IHK Offenbach, Mühlheim am Main
10. September 2013	Vortrag mit anschließender Diskussion mit Teilnehmern aus Industrie, Politik und Kultur, Freiburg
20. September 2013	Gespräch bei der IHK Cottbus, Cottbus
24. September 2013	Rechts- und Verfassungsausschuss des Deutschen Landkreistages, Stuttgart
04. November 2013	E-Government-Symposium IHK-Nord, Schwerin
13. November 2013	Vortrag mit anschließender Diskussion beim Rotary Club Schweinfurt-Peterstirn, Schweinfurt
14. November 2013	Podiumsdiskussion der Regionalkonferenz „Wirtschaft trifft Verwaltung“ der Metropolregion Rhein-Neckar (MRN), Worms
19. November 2013	Interview für TV Südbaden, Freiburg
04. Dezember 2013	Vortrag zu "Bürokratieabbau in der neuen Legislatur" – Wirtschaftsrat-Sitzung der Bundesfachkommission Familienunternehmen und Mittelstand, Berlin
10. Dezember 2013	Treffen mit dem Indonesischen Minister für Verwaltungsreform (Delegation), Berlin
12. Dezember 2013	Jurysitzung des vom BMI initiierten Wettbewerbs „Modellkommune E-Government“, Berlin
2014	
16. Januar 2014	Vortrag mit anschließendem Gedankenaustausch zu allgemeinen Themen rund um den Bürokratieabbau beim VCI, Berlin
07. April 2014	Teilnahme an der Podiumsdiskussion des Fachkongresses des IT-Planungsrates, Stuttgart
09. April 2014	Vortrag bei der Veranstaltung der Naumann-Stiftung: "Wie krumm darf die Gurke sein? – Über Sinn und Unsinn der europäischen Bürokratie“, Berlin
29. April 2014	Vortrag auf dem Kongress der Vereinigung der bayerischen Wirtschaft (vbw) – Bürokratieabbau, München
21. Mai 2014	Gespräch mit dem Leiter der Rechtsabteilung der bayerischen Staatskanzlei, München
04. Juni 2014	Vortrag an der Freien Universität Berlin „Die Rolle des NKR in der bundesdeutschen Gesetzgebung“
18. Juni 2014	Gespräch mit Frau Buntenbach, Vorstandsmitglied des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), Berlin
19. Juni 2014	Gespräch mit Frau Hildegard Müller (Vorsitzende der Hauptgeschäftsführung des BDEW), Berlin

* Die Tabelle enthält Veranstaltungen und Termine seit Veröffentlichung des Jahresberichts 2013 am 02. Juli 2013 bis 30. Juni 2014.

5. Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BaköV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BK	Bundeskanzleramt
BKI	Bürokratiekosten-Index
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.
BVA	Bundesverwaltungsamt
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EA	Einheitlicher Ansprechpartner
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
HLG	High Level Group on Administrative Burdens
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie

KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KZBV	Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NKRG	Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrats
StBA	Statistisches Bundesamt
VCI	Verband der Chemischen Industrie e.V.
vbw	Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

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.

Impressum

Herausgeber

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

Stand

September 2014

Redaktion

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin

Satz und Gestaltung

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin
Gestaltung Titelseite: MediaCompany –
Agentur für Kommunikation GmbH, Berlin

Bildnachweis

Foto: Bundesregierung/Thomas Imo

Druck

Bonifatius GmbH, Paderborn