



Nationaler
Normenkontrollrat

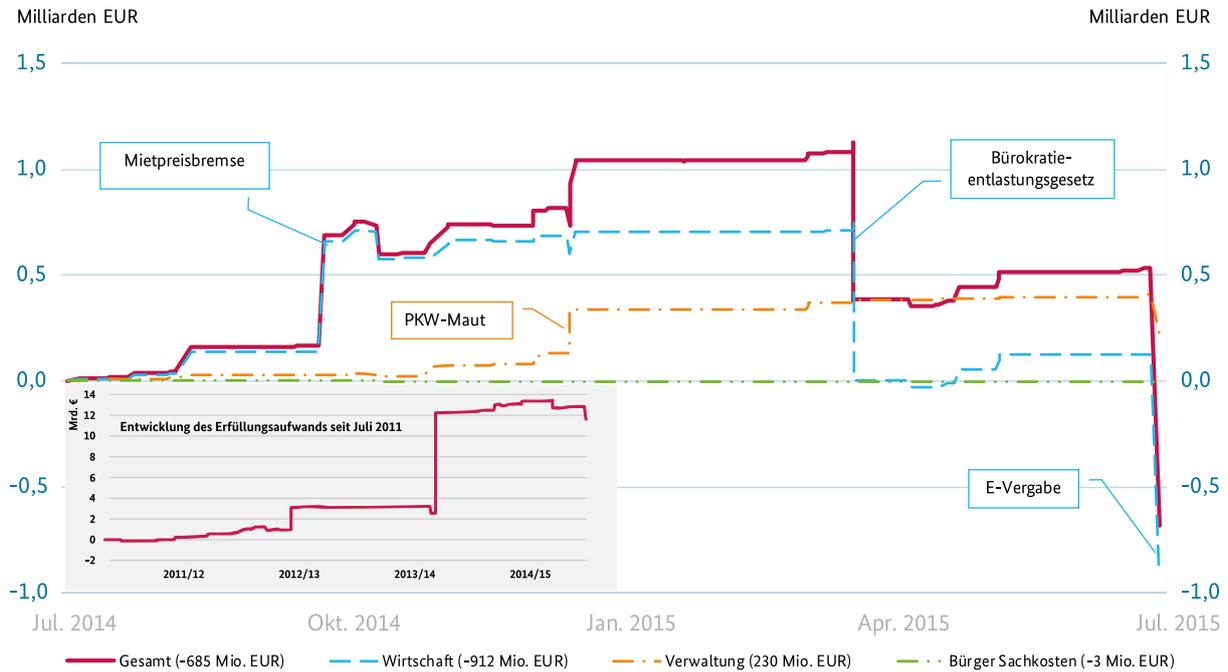
Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen!

JAHRESBERICHT 2015
des Nationalen
Normenkontrollrates

**Jahresbericht 2015
des
Nationalen Normenkontrollrates
gemäß § 6 Absatz 2 des
Gesetzes zur Einsetzung eines
Nationalen Normenkontrollrates**

Oktober 2015

Erfüllungsaufwand 2014/2015



Schritt für Schritt zu einem ganzheitlichen Ansatz für effektiven Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung

Betrachtung des Nutzens*

Keine einseitige Betrachtung nur der Kosten

Kostenermittlung für das EU-Recht*

Weiterentwicklung des EU ex ante-Verfahrens zur frühzeitigen Ermittlung von Folgekosten durch EU-Gesetzgebung für Deutschland

Vollzugsorientierte Gesetzgebung*

Stärkere Einbindung von Ländern und Kommunen zur Ermittlung der Vollzugskosten

„One in one out“-Regelung gilt ab 1. Juli 2015

Neue Belastungen („in“) für die Wirtschaft sollen an anderer Stelle im gleichen Umfang kompensiert werden („out“), Kompensationsmaßnahmen sollen möglichst innerhalb eines Jahres vorgelegt werden

Ex ante-Transparenz über gesetzliche Bürokratie-Folgekosten

Unabhängige Prüfung durch NKR, seit 2006 Betrachtung der Bürokratiekosten, seit 2011 Erweiterung auf gesamte Folgekosten (Erfüllungsaufwand)

Bürokratieabbaumaßnahmen

Abbauziel netto minus 25 %, Ebenenübergreifende „Einfacher zu“-Projekte zu einzelnen Rechtsbereichen

Ex post-Evaluierungsverfahren

Zielerreichung und Effizienz auf den Prüfstand stellen, Pilotvorhaben getestet, Erste Evaluierungen ab Frühjahr 2016

Arbeitsprogramm der Bundesregierung „Bessere Rechtsetzung“ 2014

Untersuchung der Betroffenheit von Bürgern in besonderen Lebenslagen

* Noch in der Diskussion

Kernbotschaften

1. Erfüllungsaufwand und Bürokratiekostenindex erstmals gesunken

Der gesamte Erfüllungsaufwand ist seit Mitte 2014 deutlich und erstmals gesunken. Auch der Bürokratiekostenindex sank erstmals unter das nach Umsetzung des 25%-Abbauziels im Jahr 2012 erreichte Belastungsniveau. Damit zeigen jüngste Entlastungsmaßnahmen wie das Bürokratienteilungsgesetz oder die Elektronische Auftragsvergabe Wirkung. Dieser Erfolg muss Ansporn sein für weitere Anstrengungen der Bundesregierung zur Kostenreduzierung. Dabei wird das zur Jahresmitte in Kraft getretene ‚One in one out‘-Verfahren zusätzlichen Schub geben.

2. ‚One in one out‘ bringt „Druck ins System“

Die neue ‚One in one out‘-Regel bedeutet, dass zusätzliche Kosten als Folge neuer gesetzlicher Regelungen grundsätzlich an anderer Stelle durch Kostenreduzierungen ausgeglichen werden müssen. Diese mutige Entscheidung der Bundesregierung macht die Begrenzung der gesetzlichen Folgekosten zu einem selbstverständlichen Teil der „Gesetzgebungsmaschinerie“, bringt also spürbaren „Druck ins System“.

3. ‚One in one out‘ fordert auch die Wirtschaft

‚One in one out‘ eröffnet auch und gerade für die Wirtschaft neue Chancen für eine wirksame Kostenbegrenzung. Um sie zu nutzen, müssen Unternehmen und Verbände in Zukunft bei neuen Gesetzesinitiativen sich auch mit konkreten Optionen für Kostenreduzierungen beschäftigen. Entsprechende Vorschläge können nicht allein vom jeweiligen Bundesministerium erwartet werden, sie müssen auch von der Wirtschaft selbst kommen.

4. E-Government – der konsequente Weg zur Kostenreduzierung

E-Government bietet große Chancen, rechtliche Vorgaben mit geringeren Kosten und öffentliche Aufgaben für Bürger und Wirtschaft schneller und effizienter umzusetzen. Jüngstes Beispiel ist die Elektronische Auftragsvergabe. Nach einer EU-Vorgabe hat der Bund elektronische Verfahren für die Vergabe großer öffentlicher Aufträge vorgeschrieben – mit einer Kostenentlastung von 1,2 Mrd. Euro pro Jahr. Mehr als 80 % der öffentlichen Aufträge fallen aber nicht unter diese EU-Vorgabe, sondern werden nach unterschiedlichen Vergabevorschriften der Länder und weiterhin überwiegend mit Papier abgewickelt. Hier können Milliarden Euro eingespart werden.

5. E-Government und E-Justice nutzen den Bürgern

E-Government macht nicht nur Verwaltungs- und Gerichtsverfahren besser, sondern hilft auch den Bürgern. Die Befragung der Bundesregierung zu wichtigen Lebenslagen zeigt einmal mehr: Eine bürgernahe Verwaltung muss einfach und ohne lange Wartezeiten erreichbar sein. Mit E-Government bekommen die Bürger direkten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, sie können ihre Anliegen einfach, ohne lange Wartezeiten und ohne lange Wege erledigen, und sie bekommen Hilfestellungen bei Anträgen und Formularen.

6. E-Government braucht wirksame Entscheidungsstrukturen

E-Government kommt in Deutschland viel zu langsam voran. Viel Gutes – oft gleiches – wird an vielen Stellen erdacht und mit großem finanziellem Aufwand umgesetzt. Die notwendige Zusammenführung von Ideen und Ressourcen – über Ressortgrenzen und Verwaltungsebenen hinweg – ist nicht erkennbar. Wir brauchen Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen, mit denen über die verschiedenen Ebenen hinweg E-Government-Services, d. h. einheitliche, schnelle Zugangswege für Bürger und Wirtschaft angeboten werden. Dem richtigen Schritt, ein zentrales Bundesrechenzentrum zu errichten, müssen weitere folgen, etwa ein Vetorecht des Bundes-CIO zugunsten koordinierter IT-Investitionen des Bundes sowie praktizierte Mehrheitsentscheidungen im IT-Planungsrat und deren konsequente Umsetzung hinsichtlich wichtiger Komponenten der IT-Infrastruktur in Bund und Ländern. In beiden Punkten sieht der NKR dringenden Handlungsbedarf!

7. Gesetzgebung muss vollzugsorientiert und E-Government-tauglich sein

Entlastungspotenziale von E-Government können erst dann voll ausgeschöpft werden, wenn Verwaltungsprozesse durchgehend digitalisiert sind. Diesem Ziel stehen viel zu oft rechtliche Hindernisse im Weg. Die Initiative des Bundesinnenministeriums, bestehendes Bundesrecht auf unnötige Schriftform-Erfordernisse zu durchleuchten, weist den richtigen Weg. Einen solchen E-Government-Tauglichkeitscheck brauchen wir für alle neuen Regelungen.

8. Evaluation – Chance für wirksames Regieren

Im kommenden Jahr stehen die ersten Regelungsvorhaben zur systematischen ex post-Evaluierung an. Bereits bei der Gesetzgebung müssen die Regelungsziele vollständig und anhand eindeutiger Kriterien und Kennziffern definiert werden. Nur mit einer klaren, möglichst messbaren Zieldarstellung lassen sich später eingetretene Wirkungen bewerten. Systematische Evaluierungsverfahren sind zeitnahe Wirkungsanalysen und eröffnen die Chance für notwendige Nachbesserungen und Anpassungen, d. h. für wirksames Regieren.

9. Folgekosten für Bund, Länder und Kommunen ebenenübergreifend ermitteln

Gesetze müssen auch umgesetzt und vollzogen werden. Dabei entstehen in aller Regel beträchtliche Kosten für den Bund, vor allem aber für Länder und Gemeinden. Ohne Berücksichtigung dieser Vollzugskosten bleibt der Erfüllungsaufwand unvollständig, wie ein Pilotprojekt in Nordrhein-Westfalen kürzlich erneut gezeigt hat. Deswegen müssen sich Länder und Kommunen an der Folgekostenabschätzung aktiv beteiligen. Der NKR hält eine entsprechende Absprache mit den Ländern für dringlich und arbeitet auf einen funktionierenden Informationsaustausch zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hin.

10. Kostentreiber EU – Transparenz für Deutschland schaffen

Über die Hälfte gesetzlicher Folgekosten in Deutschland werden durch die Gesetzgebung der Europäischen Union verursacht. Deswegen müssen tragfähige Schätzungen zu den Kostenfolgen für Deutschland die Grundlage für Verhandlungen auf EU-Ebene sein. Die Erfahrung zeigt, dass Zahlenangaben und Bewertungen der Europäischen Kommission in der Regel lücken- oder fehlerhaft sind oder ganz fehlen. Um diese Lücke zu schließen, hatten Bundesregierung und NKR im Jahr 2012 entsprechende Regeln und Verfahren verabredet, die sich in der Praxis aber als nicht ausreichend erwiesen haben. Bundesregierung und NKR müssen und wollen bis Ende 2015 entsprechende Verfahrensverbesserungen festlegen. Wir brauchen für EU-Regelungen die gleiche Kostentransparenz wie für die nationale Gesetzgebung.



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

Vorwort

„Bürokratie, die zum Bürokratismus wird, gefährdet Freiheit und Kreativität.“ Diese treffende Feststellung von Prof. Martin Hellwig, dem Direktor des Max-Planck-Instituts für Gemeinschaftsgüter, zeigt, dass es wie so oft im Leben auf das richtige Maß ankommt.

Dabei ist Bürokratie eigentlich eine Errungenschaft moderner Staatlichkeit – ohne die komplexe Gesellschaften wie die unsrige gar nicht vorstellbar wären. In den Jahren nach der Wiedervereinigung konnte man in Ostdeutschland besichtigen, dass Investitionen und Arbeitsplätze nur dann Realität werden, wenn Grundbücher und Grundbuchämter funktionieren und damit das notwendige Minimum staatlicher Bürokratie zur Verfügung steht. Häufiger als zu wenig gibt es allerdings zu viel Bürokratie. Es kommt also darauf an, Transparenz herzustellen und staatliches Handeln durch eine leistungsfähige, auf das Notwendige konzentrierte Bürokratie zu ermöglichen.

Gesetzlicher Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates ist es, dafür Sorge zu tragen, dass bei der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen sowie im sich anschließenden Abstimmungsprozess die jeweiligen Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung einschließlich der dazugehörigen Vollzugskosten für die Entscheidungsträger transparent gemacht werden und angemessene Berücksichtigung finden. Dazu soll die neu eingeführte ‚One in one out‘-Regel beitragen.

Genauso wichtig ist es sicherzustellen, dass alle an der Rechtsetzung beteiligten Akteure bereit und in der Lage sind, notwendige Informationen bereitzustellen. Das betrifft sowohl Bürger und Unternehmen, vertreten durch ihre Verbände, als auch die Länder und Gemeinden, die in der Regel für den Vollzug gesetzlicher Regelungen zuständig sind.

Bezogen auf die Verwaltung verkompliziert sich die Vielschichtigkeit noch. Mit EU, Bund, Ländern und Kommunen haben wir es mit vier politischen Ebenen zu tun, die sich Rechtsetzung und Vollzug in unterschiedlichen Konstellationen untereinander aufteilen. Genauso wie der Bund ist auch die EU auf Informationen der Vollzugsebene angewiesen, will sie unnötige Bürokratie vermeiden. Im Endeffekt geht es also um eine Gesetzgebung, die nicht nur politische Absichten in Rechtstexte umsetzt, sondern von Anfang an den anschließenden praktischen Vollzug dieser Gesetze durch Länder und Gemeinden im Kontakt mit Bürgern und Unternehmen und die damit verbundenen Kosten ernst nimmt.

Vollzugsorientierte Gesetzgebung muss sich in der heutigen Zeit auch mit dem elektronischen Vollzug befassen. Es gibt so gut wie keinen Regelungsbereich mehr, in dem E-Government keine Rolle spielt. Vollzugsorientierte Gesetzgebung bedeutet also auch, die E-Government-Tauglichkeit rechtlicher Vorgaben sicherzustellen. Dazu gehören zielgenaue Rechtstexte und die Prüfung der tatsächlichen Wirkung und des verursachten Aufwands einer Regelung, um bei Bedarf nachzusteuern.

Letztendlich müssen wir einen ganzheitlichen Ansatz fest im Auge haben: Fundierte Folgekostenabschätzungen, ernsthafte Diskussion von Alternativen, ebenenübergreifender Informationsaustausch für eine stärkere Vollzugsorientierung und E-Government-Tauglichkeit – alles eingebettet in eine Art Kreislauf von Rechtsetzung und Folgekostenabschätzung, Gesetzesvollzug, Gesetzesevaluierung und Gesetzesnovellierung. Mit einem Wort: Es geht darum, tatsächlich wirksam zu regieren.

Berlin, den 19. Oktober 2015



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 Erfüllungsaufwandes	13
1. Jährlicher Erfüllungsaufwand	14
2. Einmaliger Erfüllungsaufwand	16
3. Erfüllungsaufwand nach Ressorts	17
4. Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung	18
4.1 Bürgerinnen und Bürger	18
4.2 Wirtschaft	19
4.3 Bürokratiekosten der Wirtschaft	20
4.4 Verwaltung	23
II. Wesentliche Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum	25
1. Bürokratienteilungsgesetz	25
2. Pkw-Maut und Kfz-Steueränderung	25
3. E-Health: Digitale Kommunikation im Gesundheitswesen	26
4. E-Vergabe: Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts	27
5. Regulierung des Finanzmarkts	28
III. Was Transparenz bewirken kann	31
1. Fracking	31
2. Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergelds und des Kinderzuschlags	32
3. Frauenquote	32
4. Kleinanlegerschutzgesetz	32
IV. Projekte des NKR	35
1. Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arzt- und Zahnarztpraxen	35
2. Fälligkeit der Sozialversicherung	36
3. Erfüllungsaufwand eines Unternehmens	36
4. Lebenslagen von Asylbewerbern	36
V. Arbeit der Bundesregierung	37
1. ‚One in one out‘-Regel	37
2. Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie	38
3. Besondere Belange der KMU berücksichtigen – KMU-Test	38
4. EU Ex ante-Verfahren	39
4.1 Praxisbeispiel Elektrogeräterichtlinie	40
4.2 Praxisbeispiel Gemeinsame Agrarpolitik	40
5. Ex post Evaluierung	41
5.1 Pilotierung des Evaluierungskonzepts	42
5.2 Evaluierungsverfahren	43
6. Entlastungen spürbar machen – Lebenslagen von Bürgern und Unternehmen	44

VI. Folgekosten für Länder und Kommunen	45
1. Notwendigkeit der Kostentransparenz	45
2. Gesetzgebung und Vollzug gemeinsam denken: Herausforderung für eine bessere Kostentransparenz	45
3. Ebenenübergreifenden Informationsaustausch stärken: Länder und Kommunen besser einbinden	46
4. Folgekosten von EU- und Bundesrecht – Modellversuch NRW	47
5. Gutachten des NKR zur vollzugsorientierten Gesetzgebung	48
VII. Digitalisierung in Verwaltung und Justiz vorantreiben	49
1. E-Government lohnt sich	49
2. E-Government in der Praxis – aktuelle Beispiele	49
2.1 Verwaltungsvollzug beim Wohngeld	49
2.2 Digitalisierung der Vergabe	50
2.3 Internetbasierte Fahrzeugzulassung	50
3. Digitale Agenda der Bundesregierung – Anspruch und Wirklichkeit	51
4. IT-Konsolidierung	52
5. E-Government und E-Justice brauchen E-Governance	53
6. Gutachten zum Einsparpotenzial von E-Government	54
7. Gesetzgebung muss vollzugsorientiert und E-Government-tauglich sein	54
7.1 Normenscreening zur ex-post Überprüfung unnötiger Schriftformerfordernisse	54
7.2 E-Akte rechtsicher machen	55
7.3 E-Government-Prüfleitfaden	55
7.4 E-Gesetzgebung	55
VIII. Folgekosten auf EU-Ebene	57
1. Das Better Regulation Package – die Pläne der neuen Europäischen Kommission	57
2. Arbeit und Ergebnisse der Stoiber-Gruppe	58
3. Netzwerk RegWatchEurope und Aktivitäten des NKR	59
3.1 Veranstaltung „New European Parliament, New Commission – New Perspectives for Smart Regulation?“ am 10. September 2014 in Brüssel	59
3.2 Treffen des Netzwerks RegWatchEurope mit Vizepräsident Timmermans	59
3.3 Eurochambres Event	59
4. Internationale Zusammenarbeit	60
Ausblick	61
Anlagen	63
1. Übersicht über die Ressortverteilung im Nationalen Normenkontrollrat	61
2. Evaluation von Regelungsvorhaben gemäß Staatssekretärsbeschluss	64
3. Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrat	68
4. Liste der wichtigsten NKR-Termine sowie der Termine des NKR-Vorsitzenden und des stellv. NKR-Vorsitzenden	69
5. Liste ausgewählter Termine der weiteren NKR-Mitglieder	72
6. Abkürzungsverzeichnis	73

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht der geprüften Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum	13
Abbildung 2: Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwandes im Berichtszeitraum	14
Abbildung 3: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen	15
Abbildung 4: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen	15
Abbildung 5: Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwandes seit 2011	16
Abbildung 6: Einmaliger Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum	17
Abbildung 7: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Wirtschaft	19
Abbildung 8: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Wirtschaft	20
Abbildung 9: Bürokratiekostenindex der Bundesregierung	21
Abbildung 10: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen bei den Bürokratiekosten	22
Abbildung 11: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen bei den Bürokratiekosten	22
Abbildung 12: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Verwaltung	23
Abbildung 13: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Verwaltung	23
Abbildung 14: Erreichung des 25%-Abbau-Ziels mittels E-Government	49

I. Entwicklung des Erfüllungsaufwandes

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat als unabhängiges Gremium im Berichtszeitraum vom 1. Juli 2014 bis zum 30. Juni 2015 insgesamt 333 Regelungsvorhaben geprüft. Der NKR überprüft dabei die Schätzung des Erfüllungsaufwandes für alle von den Bundesministerien erstellten Regelungsvorhaben, also für Gesetze, Verordnungen sowie Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Diese Prüfung gilt auch für Regelungsvorhaben aus Bundestag oder Bundesrat, wenn es diese Verfassungsorgane wünschen.

Erfüllungsaufwand oder umgangssprachlich **Folgekosten** umfassen den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung der Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung entstehen. Geprüft wird, welche zeitlichen und finanziellen Be- oder Entlastungen sich durch Vorgaben aus dem Regelungsvorhaben ergeben.

Neben dem jährlichen Erfüllungsaufwand wird auch der einmalige Erfüllungsaufwand dargestellt. Letzterer weist den Umstellungsaufwand aus, der einmal aus Anlass der Einführung oder Änderung der Regelung bei Bürgern, Wirtschaft oder öffentlicher Verwaltung entsteht. Einmaliger Erfüllungsaufwand ist zum Beispiel der Anpassungsaufwand von Software aufgrund neuer Vorgaben.

Der NKR prüft neben der Darstellung des Erfüllungsaufwandes auch

- die verständliche Darstellung der Ziele und der Notwendigkeit der Regelung,
- Erwägungen zu Lösungsmöglichkeiten, also das Bestehen von Alternativen,
- Erwägungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, der Befristung und Evaluierung,
- Ausführungen zu Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen und
- die 1:1-Umsetzung europäischer Vorgaben.

Im Saldo wiesen von den 333 Regelungsvorhaben knapp die Hälfte eine be- oder entlastende Wirkung auf. Etwa 56 Prozent der Regelungsvorhaben hatten marginale oder keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand.

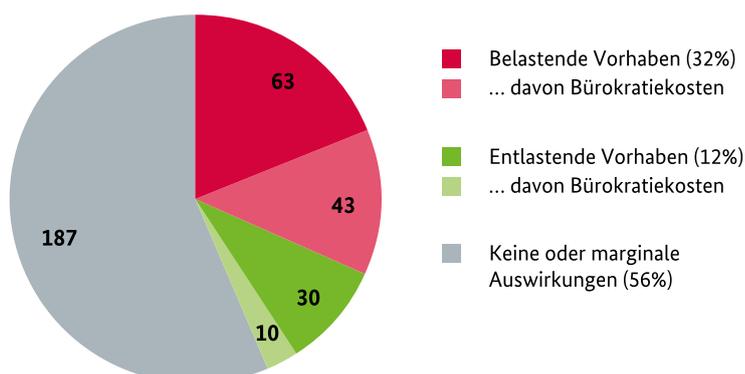


Abbildung 1: Übersicht der geprüften Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum

1. Jährlicher Erfüllungsaufwand

Im Vergleich zur Vorperiode und erstmals seit dem Jahr 2011 ist der gesamte jährliche Erfüllungsaufwand nennenswert um 685 Mio. Euro gesunken. Im Vergleich dazu war der jährliche Erfüllungsaufwand im vorherigen Berichtszeitraum – vor allem wegen des Tarifautonomiegesetzes (Einführung des gesetzlichen Mindestlohns) – um rund 9,2 Mrd. Euro angestiegen.

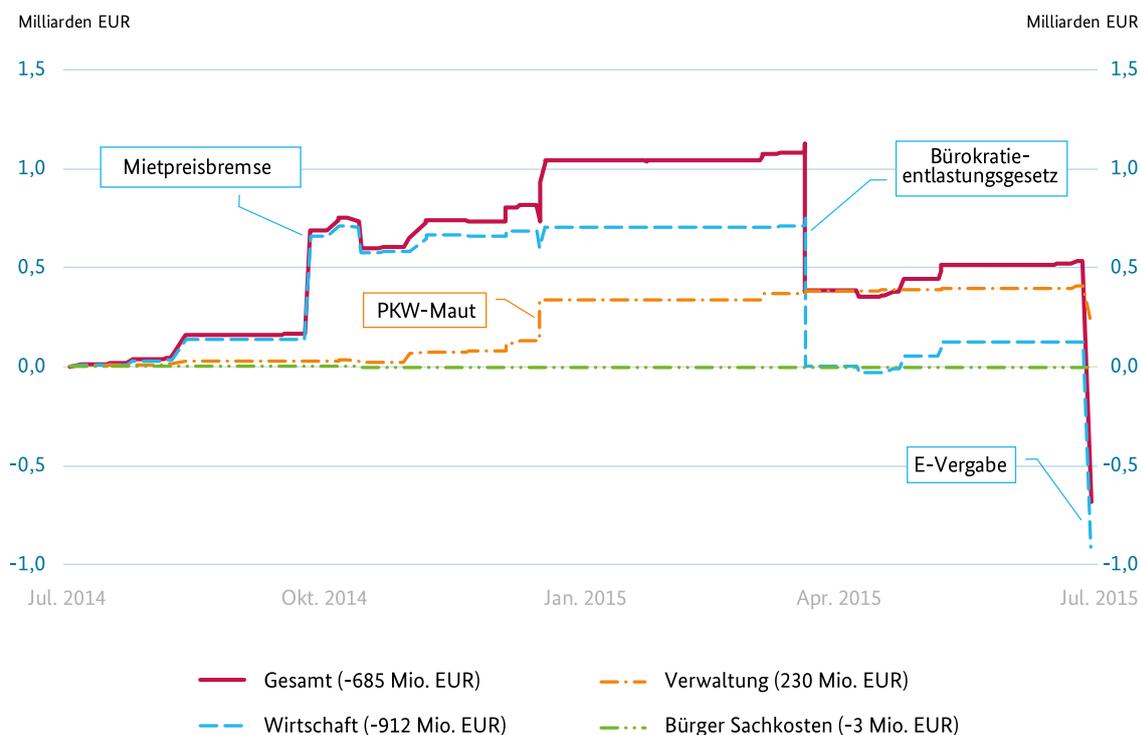


Abbildung 2: Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwandes im Berichtszeitraum

Zunächst ist der gesamte jährliche Erfüllungsaufwand in der ersten Hälfte des Berichtszeitraums weiter angestiegen. Ursache hierfür sind vor allem vier Regelungsvorhaben: Mit dem Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs und zu Stärkung des Bestellerprinzips – der so genannten Mietpreisbremse – erhöht sich der jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft um mehr als 524 Mio. Euro. Mit der Pkw-Maut steigt der jährliche Erfüllungsaufwand für die Verwaltung um knapp 203 Mio. Euro an. Das Gesetz zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen führt zu einem jährlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und Verwaltung von etwa 110 Mio. Euro. Die Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes erhöht den jährlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und die Verwaltung um rund 98 Mio. Euro. Die letzten beiden Vorhaben basieren auf EU-Vorgaben.

Belastende Vorhaben (Mio. €)

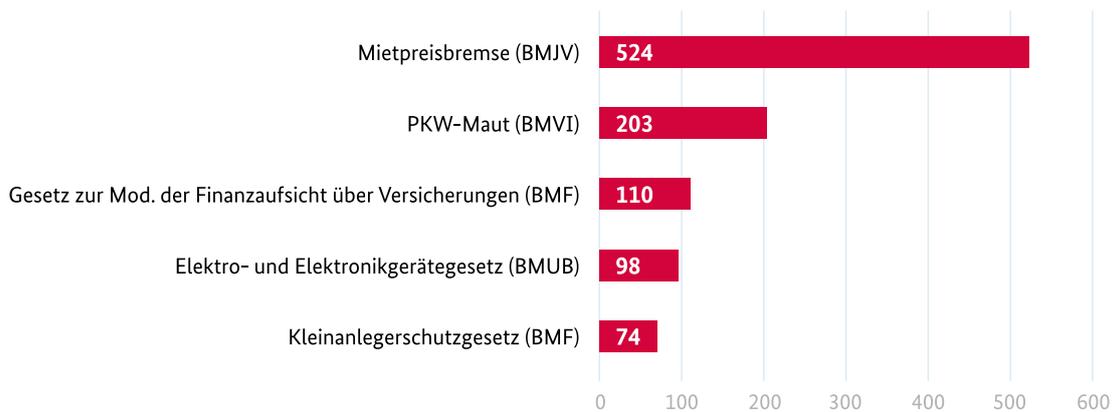


Abbildung 3: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen

Entlastungen beim jährlichen Erfüllungsaufwand wurden insbesondere durch drei Regelungsvorhaben erzielt: in der ersten Hälfte des Berichtszeitraums durch die Änderung des SGB IV, welche zu einer jährlichen Entlastung von insgesamt 136 Mio. Euro für die Wirtschaft und Verwaltung führt. Mit diesem Regelungsvorhaben werden zwölf Vereinfachungsvorschläge aus dem Projekt OMS¹ (Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung) umgesetzt. Vereinfacht wird insbesondere der automatisierte Fehlerabgleich zwischen Einzugsstelle und Arbeitgeber. In der zweiten Hälfte des Berichtszeitraums konnten mit dem Bürokratieentlastungsgesetz und dem auf einer EU-Vorgabe basierende Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (E-Vergabe) deutliche Entlastungen erreicht werden. So wird mit dem Bürokratieentlastungsgesetz die Wirtschaft um etwa 744 Mio. Euro entlastet. Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts und damit der Verpflichtung zur E-Vergabe bei EU-Vergaben mit großem Auftragsvolumen können jährliche Folgekosteneinsparungen für die Wirtschaft von bis zu 1 Mrd. Euro und für die Verwaltung von fast 180 Mio. Euro erreicht werden.

Entlastende Vorhaben (Mio. €)

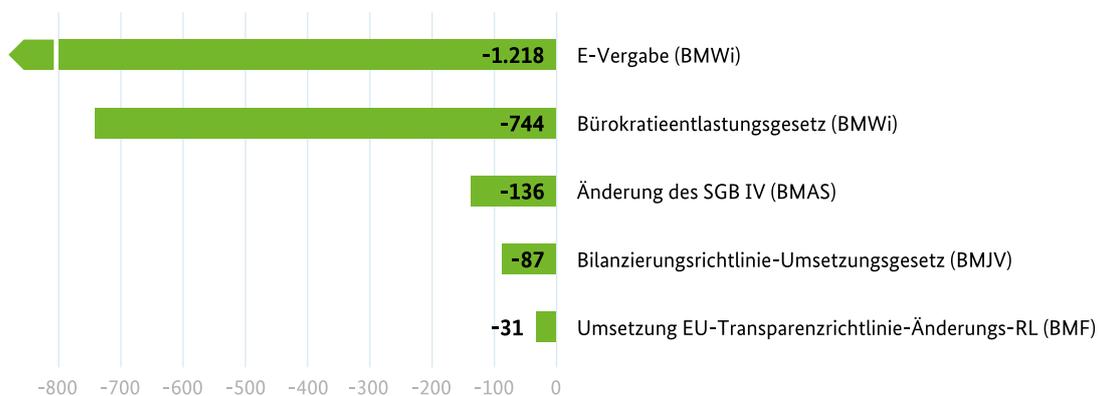


Abbildung 4: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen

1 Weitere Informationen zum Projekt OMS unter <https://www.projekt-oms.de>, Stand: 17.8.2015.

Trotz des in diesem Berichtszeitraum festzustellenden Absinkens der Erfüllungsaufwandskurve ist im Saldo seit dem Jahr 2011, dem Beginn der Erfassung des Erfüllungsaufwandes, der jährliche Erfüllungsaufwand um insgesamt rund 11,8 Mrd. Euro gestiegen. Der Hauptanteil liegt weiterhin bei der Wirtschaft mit 93 Prozent, die Bürger tragen etwa 2 Prozent (bezogen auf die Sachkosten) und die Verwaltung 5 Prozent.

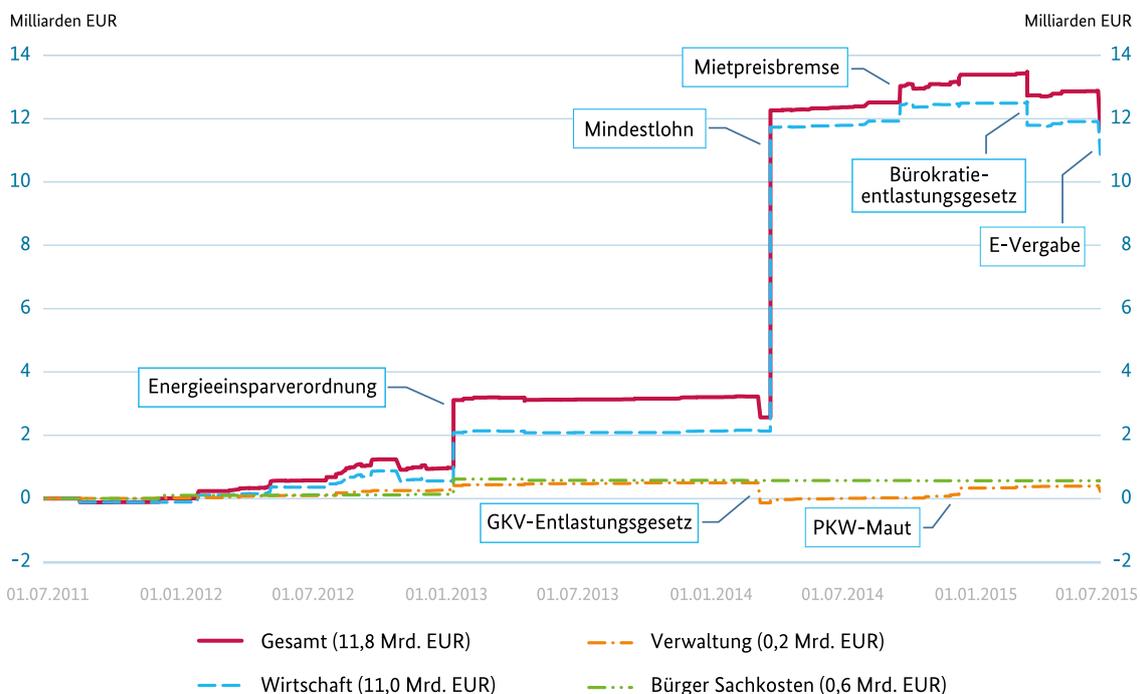


Abbildung 5: Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwandes seit 2011

2. Einmaliger Erfüllungsaufwand

Neben dem jährlichen Erfüllungsaufwand fällt bei 76 der vom NKR geprüften Regelungsvorhaben einmaliger Erfüllungsaufwand an. Dabei handelt es sich jeweils um Aufwand, der für eine einmalige Umstellung anfällt. Dies kann die Anschaffung neuer Maschinen bei Änderung von Herstellungsprozessen in der Industrie der Fall sein, wenn zum Beispiel ein Ausgangsstoff wie Quecksilber in Knopfzellenbatterien nicht mehr eingesetzt werden darf. Oder es müssen Betriebsprozesse oder die IT-Infrastruktur umgestellt werden, wie das aufgrund der Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes erfolgen wird, weil ab dem Jahr 2018 die Kategorien, in denen die Geräte unterteilt sind, geändert werden.

Insgesamt wurde im Berichtszeitraum durch die Regelungsvorhaben ein einmaliger Erfüllungsaufwand von fast 5 Mrd. Euro ausgelöst. Davon entfielen gut 83 Prozent auf die Wirtschaft und fast 17 Prozent auf die Verwaltung. Hervorzuheben ist hier das auf einer EU-Richtlinie basierende Elektro- und Elektronikgerätegesetz, bei dem ein einmaliger Erfüllungsaufwand von bis zu 1 Mrd. Euro für die Wirtschaft anfallen wird. Noch höheren Umstellungsaufwand für die Wirtschaft bewirkt die 3. Verordnung zur Änderung der Transeuropäischen-Eisenbahn-Interoperabilitätsverordnung mit etwa 1,7 Mrd. Euro. Dieser fällt für einen Umstellungszeitraum von etwa 7 Jahren im Wesentlichen für die Umsetzung einer EU-Richtlinie an. Sowohl Eisenbahnnetzbetreiber als auch Eisenbahnunternehmen müssen danach für Transeuropäische Netze ein Management- und Steuerungssystem für den Eisenbahnverkehr, das sogenannte European Rail Traffic Management System (ERTMS), aufbauen.

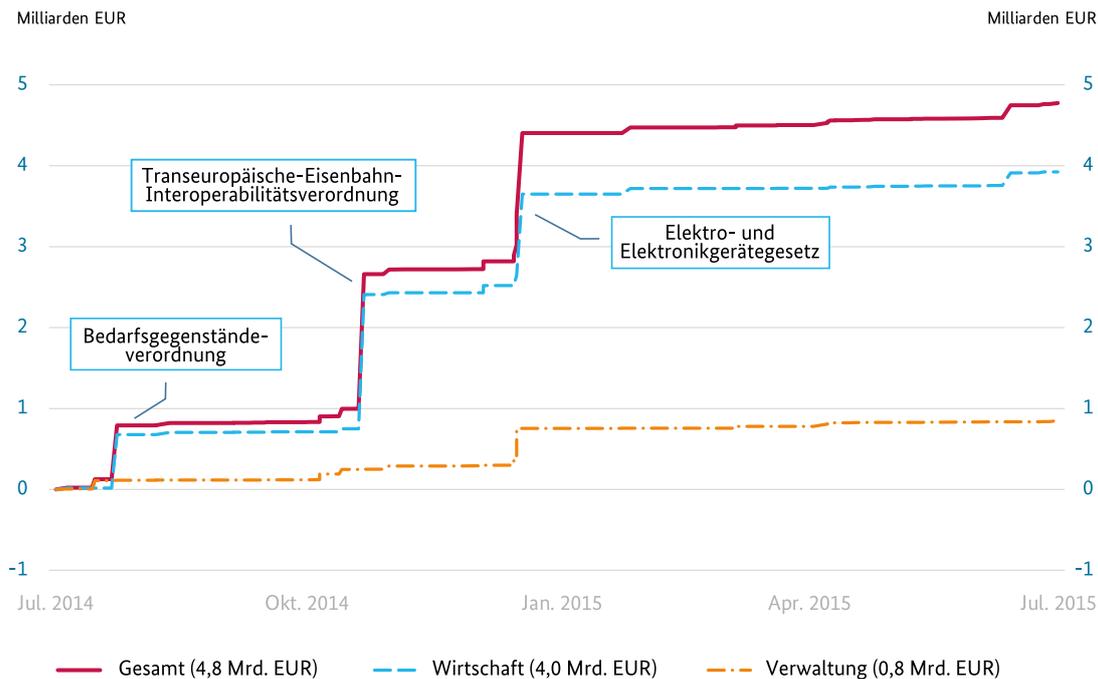


Abbildung 6: Einmaliger Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum

Der gesamte einmalige Erfüllungsaufwand ist in diesem Berichtszeitraum mit fast 5 Mrd. Euro erheblich gestiegen. Im Vergleich dazu lag der einmalige Erfüllungsaufwand im vorherigen Berichtszeitraum bei etwa 800 Mio. Euro.

3. Erfüllungsaufwand nach Ressorts

Nach dem Neuzuschnitt einiger Ressorts dürften in der Mitte der Legislaturperiode die meisten Ressorts einen eingeschwungenen Zustand erreicht haben – zumindest spiegelt sich dies in der Anzahl der Regelungsvorhaben wider.

Das Regelungsvorhaben mit dem größten jährlichen Erfüllungsaufwand ist die Mietpreisbremse mit rund 524 Mio. Euro für die Wirtschaft aus dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Besonders hohen jährlichen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung verursachten die Pkw-Maut mit rund 203 Mio. Euro aus dem Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (BMVI) und das Gesetz zur Modernisierung der Finanzaufsicht für Versicherungen aus dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit etwa 110 Mio. Euro.

Die größten jährlichen Entlastungen stammen aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) mit der E-Vergabe (über 1 Mrd. Euro für die Wirtschaft und nahezu 180 Mio. Euro für die Verwaltung). Unter der Federführung des BMWi wurde zudem das Bürokratieentlastungsgesetz mit einem Entlastungsvolumen über 744 Mio. Euro erarbeitet.

Ebenfalls hohe Entlastungswirkungen erzielte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit der Änderung des SGB IV (etwa 136 Mio. Euro jährlich für die Wirtschaft und Verwaltung) und das BMJV mit dem Bilanzrichtlinie-Umsetzungsgesetz (etwa 87 Mio. Euro jährlich für die Wirtschaft).

4. Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung

4.1 Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger werden Ent- und Belastungen nicht in Personalkosten ausgedrückt, denn es gibt keinen allgemein anerkannten Lohnsatz für eine Bürgerstunde. Vielmehr werden der Zeitaufwand und die Sachkosten erfasst. Im Saldo wurde für den Berichtszeitraum eine Nettoentlastung der Sachkosten von 2,6 Mio. Euro erzielt.

Im Berichtszeitraum enthielten 22 Vorhaben Auswirkungen auf den Zeitaufwand oder die Sachkosten der Bürger. Im Vergleich zu den Vorhaben mit Auswirkungen auf die Wirtschaft oder Verwaltung haben damit die Regelungsvorhaben seltener Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass Erfüllungsaufwand, der bei der Wirtschaft entsteht, oft auch mittelbare Kostenfolgen für Bürger haben kann – zum Beispiel dann, wenn die Folgekosten über die Preise der Waren an Kunden weitergegeben werden.

Von den 22 Vorhaben hatten 14 eine belastende und 8 eine entlastende Wirkung. Bei zwei der Vorhaben mit der stärksten Belastungswirkung, dem 21. Änderungsgesetz zum Berufsausbildungs-förderungsgesetz – BAföG – und dem Gesetz zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes, entsteht der Zeitaufwand jedoch aufgrund der Tatsache, dass der Gesetzgeber die Förderung ausgeweitet hat. Damit kommen mehr Studenten in den Genuss von BAföG und auch der Kreis der Wohngeldempfänger steigt. So gesehen relativieren sich die jährlichen Belastungen beim BAföG von 605.000 Stunden und beim Wohngeld von rund 533.000 Stunden.

Auf die Sachkosten hatten im Wesentlichen vier Regelungsvorhaben Einfluss. Bei einem dieser Vorhaben beruht dies wiederum nur auf der Steigerung der Fallzahlen. So gehen mit der Ausweitung der Leistungsempfänger beim BAföG auch höhere jährliche Sachkosten von etwa 360.000 Euro einher.

Ein weiteres Beispiel mit einer hohen belastenden Wirkung ist das Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf mit jährlichen Sachkosten von rund 306.000 Euro. Diese fallen vor allem bei der Beantragung des Pflegeunterstützungsgeldes an.

Eine Entlastungswirkung hatte die Änderung des SGB IV. Hier wurden jährliche Sachkosten in Höhe 2 Mio. Euro eingespart. Diese Einsparung wurde mit der oben genannten Einführung des „Optimierten Meldeverfahrens in der sozialen Sicherung“ erzielt. Bescheinigungen wie die Feststellung, welches Einkommen Rentner gleichzeitig erzielen, können nun direkt vom entsprechenden Rentenversicherungsträger angefordert werden.

Weitere Entlastungswirkung für Sachkosten wies auch die 4. Verordnung über Ausnahmen im Bereich der Fahrerlaubnis aus. Diese sieht eine Entlastung in Höhe von etwa 2 Mio. Euro vor.

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 18,9 Mio. Euro entlastet worden wären. Bei einem Stundensatz von 30 Euro wäre dies eine Entlastung von 28,4 Mio. Euro. Vergleicht man jetzt die jeweiligen Kosten- 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.

4.2 Wirtschaft

Gut ein Viertel (84) der 333 geprüften Regelungsvorhaben haben Auswirkungen auf den jährlichen Erfüllungsaufwand für Unternehmen.

Die Mehrzahl der Regelungsvorhaben führt im Saldo zu einer Belastung der Wirtschaft (57 Vorhaben). Demgegenüber weisen 25 Vorhaben eine Entlastung auf. Betrachtet man aber in Summe alle be- und entlastenden Maßnahmen, so übersteigt die jährliche Entlastung von rund 2 Mrd. Euro die jährliche Belastung von insgesamt etwa 1,1 Mrd. Euro, so dass sich eine Nettoentlastung von etwa 912 Mio. Euro ergibt.

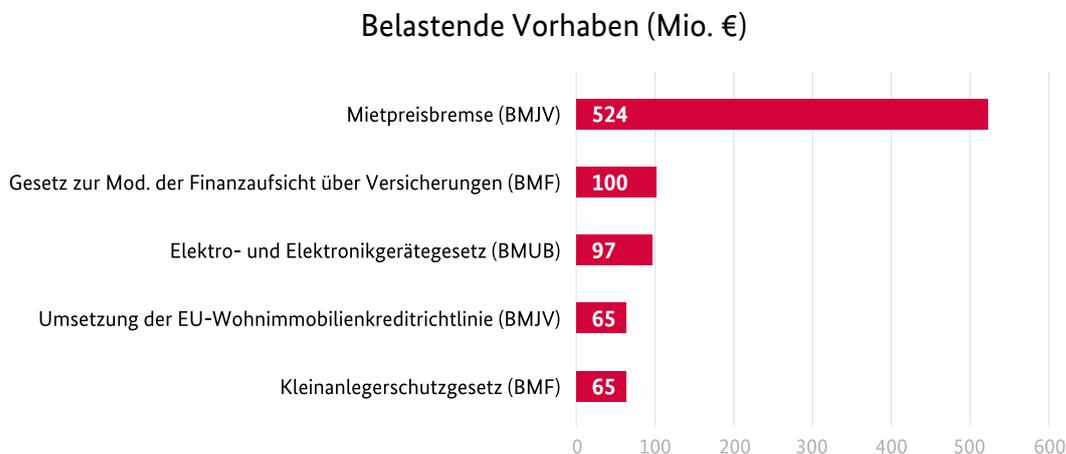


Abbildung 7: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Wirtschaft

Wesentlichen Einfluss auf den Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwands hatten die schon genannten Regelungsvorhaben zur Finanzaufsicht über Versicherungen (etwa 100 Mio. Euro), die Mietpreisbremse (etwa 524 Mio. Euro) und das Elektro- und Elektronikgerätegesetz (etwa 97 Mio. Euro). Demgegenüber führen die Änderung des SGB IV (etwa 127 Mio. Euro), das Bürokratieentlastungsgesetz (etwa 744 Mio. Euro) und die Modernisierung des Vergaberechts (bis zu 1 Mrd. Euro) zu einer spürbaren Entlastung.

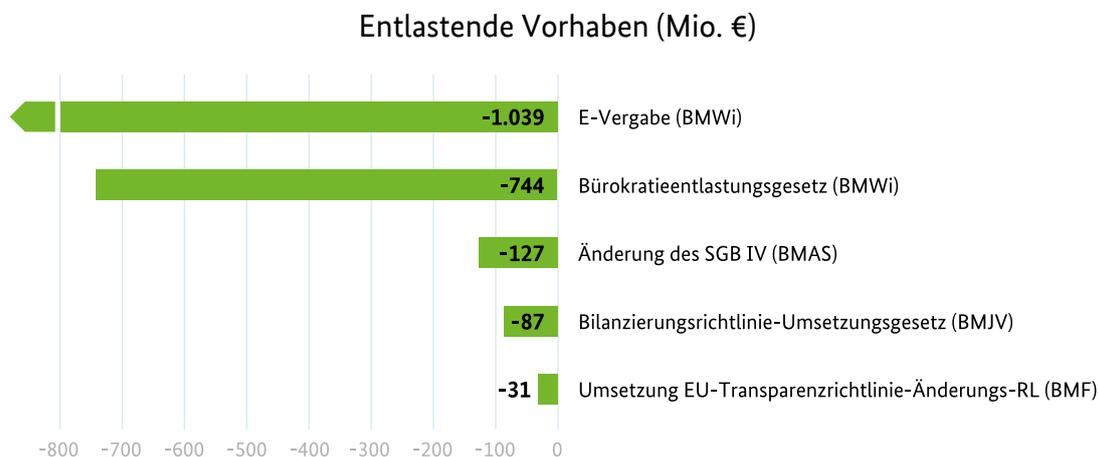


Abbildung 8: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft hat auch der Umstellungsaufwand, also der einmalige Erfüllungsaufwand, große Bedeutung. Rund 4 Mrd. Euro einmaliger Erfüllungsaufwand wird im Berichtszeitraum durch 43 Regelungsvorhaben verursacht (siehe Abbildung 6).

4.3 Bürokratiekosten der Wirtschaft

Für die Wirtschaft werden bei der Erstellung des Erfüllungsaufwandes die Kosten aus Informationspflichten, das heißt Bürokratiekosten, separat ausgewiesen und insgesamt im sogenannten Bürokratiekostenindex wiedergegeben.

Informationspflichten und Bürokratiekosten:

Informationspflichten sind Pflichten, die aus Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift resultieren, die Bürger und Unternehmen verpflichten, Daten oder sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Darunter fällt zum Beispiel das Beifügen von Allgemeinen Geschäftsbedingungen zur Information von Kunden. Gleiches gilt auch für Melde- und Berichtspflichten von Unternehmen wie die jährliche Verpflichtung von Strom- und Gasnetzbetreibern, die in ihren Netzen aufgetretenen Versorgungsunterbrechungen der Bundesnetzagentur zu melden.

Bürokratiekosten sind diejenigen Kosten, die für Unternehmen aus der Erfüllung bzw. Erbringung dieser Informationspflichten resultieren. Sie werden von der Bundesregierung vierteljährlich im sogenannten Bürokratiekostenindex (BKI) beim Statistischen Bundesamt erfasst und veröffentlicht.

Mit dem Erreichen des 25%igen Abbauziels im Jahr 2012 wurde der BKI auf einen Referenzwert von 100 Punkten gesetzt. Seitdem schwankt der BKI in geringen Abweichungen um diese Basis. Erstmals seit dem Jahr 2012 ist der BKI im Juni 2015 unter das Belastungsniveau von 100 Punkten gesunken.

Bürokratiekostenindex (Januar 2012 = 100)

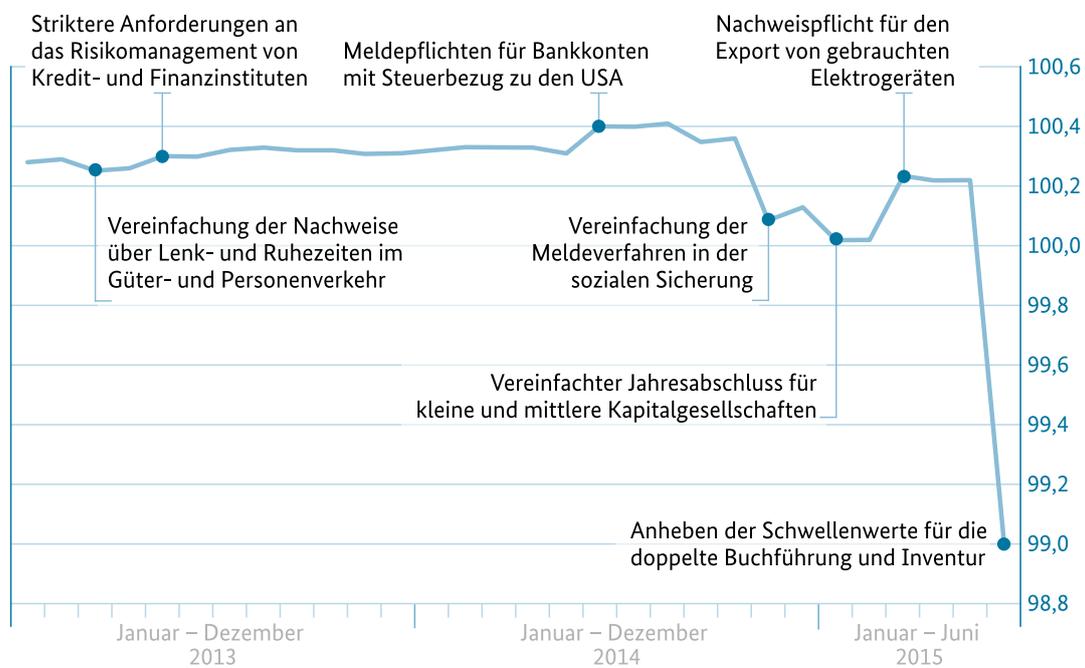


Abbildung 9: Bürokratiekostenindex der Bundesregierung

Insgesamt haben im Berichtszeitraum 53 Regelungsvorhaben Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Wirtschaft. Die größte Belastung verursachten die Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes mit etwa 83 Mio. Euro und das Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie mit etwa 39 Mio. Euro.

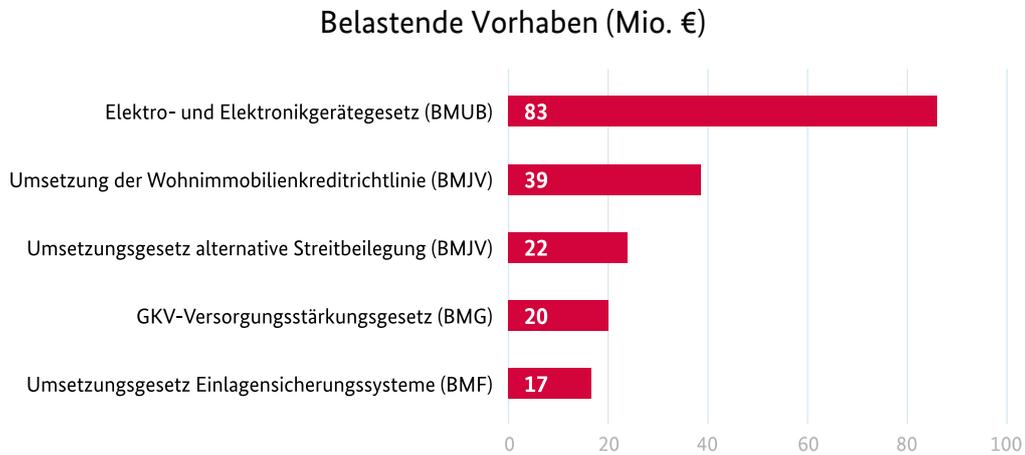


Abbildung 10: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen bei den Bürokratiekosten

Acht Regelungsvorhaben führten zu einer Entlastung, wobei auch hier das Bürokratieentlastungsgesetz mit 744 Mio. Euro und die E-Vergabe mit rund 186 Mio. Euro die größten Entlastungen zeigten.

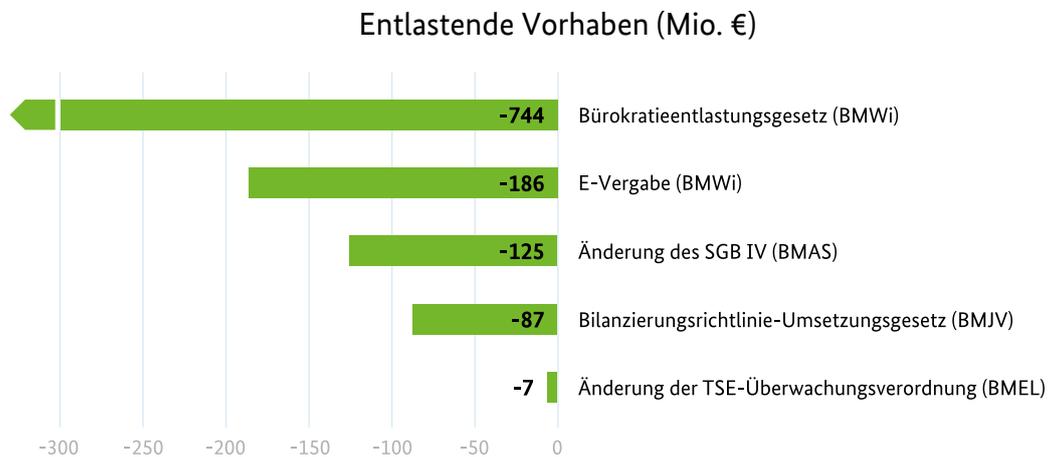


Abbildung 11: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen bei den Bürokratiekosten

4.4 Verwaltung

Auswirkungen auf den jährlichen Erfüllungsaufwand der Verwaltung hatten im Berichtszeitraum 88 Vorhaben. Davon hatten 63 Vorhaben eine belastende und 17 Vorhaben eine entlastende Wirkung. Im Saldo ist der Erfüllungsaufwand der Verwaltung um 230 Mio. Euro – und damit anders als bei Bürgern und Wirtschaft – gestiegen.

Die Vorhaben, die zu den größten jährlichen Belastungen führten, stammen aus dem Verkehrsbereich. Das sind zum einen die Pkw-Maut mit einem Erfüllungsaufwand von etwa 203 Mio. Euro und zum anderen das Dritte Änderungsgesetz des Bundesfernstraßenmautgesetzes mit einem Erfüllungsaufwand von etwa 48 Mio. Euro. Letzteres Regelungsvorhaben betrifft die Ausweitung der Lkw-Maut auf weitere vierstreifige Bundesstraßen sowie die Erweiterung der Mautpflicht für Lastkraftwagen von bisher geltenden 12 Tonnen auf 7,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht.

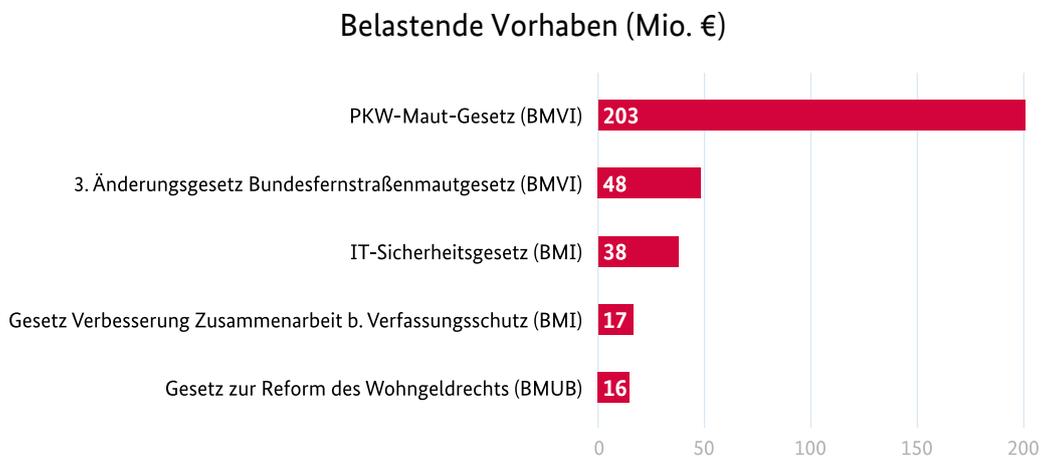


Abbildung 12: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Verwaltung

Demgegenüber stehen folgende Regelungsvorhaben, die zu einer wesentlichen Entlastung der Verwaltung führen.

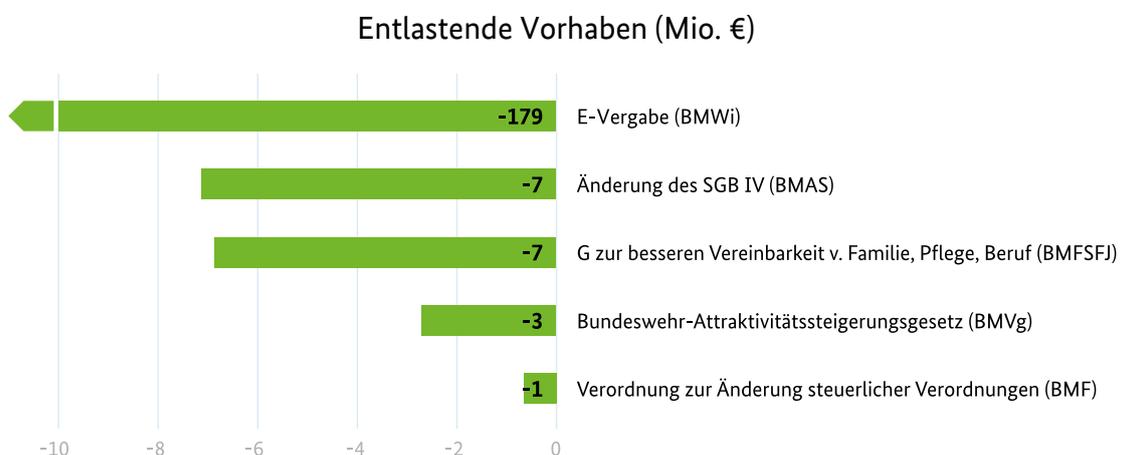


Abbildung 13: Regelungsvorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Verwaltung

Regelungsvorhaben, die eine große oder sogar sehr große Entlastung aufwiesen, waren die E-Vergabe mit etwa 179 Mio. Euro, die Änderung des SGB IV mit gut 7 Mio. Euro oder das Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf mit etwa 6,9 Mio. Euro.

Von den insgesamt 333 Vorhaben wiesen schließlich 62 Vorhaben einen einmaligen Erfüllungsaufwand auf. Hier wird die Pkw-Maut mit fast 380 Mio. Euro den höchsten Umstellungsaufwand verursachen. Das auf einer EU-Vorgabe basierende Gesetz zur Einführung des europäischen elektronischen Mautdienstes weist einen hohen Umstellungsaufwand von etwa 103 Mio. Euro auf. Insgesamt stieg der Umstellungsaufwand daher im Berichtszeitraum um etwa 851 Mio. Euro.

II. Wesentliche Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum

Für die Arbeit des NKR waren einige Regelungsvorhaben besonders relevant: Entweder, weil sie inhaltlich eng mit dem Bürokratieabbau und E-Government zusammenhingen oder in Bezug auf die Folgekosten Unsicherheiten enthielten und deshalb kommentierungswürdig sind.

1. Bürokratieentlastungsgesetz

Worum geht es bei dieser Regelung?

Die Bundesregierung hatte im Dezember 2014 ein Eckpunktepapier zur Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie² beschlossen. Mit dem Bürokratieentlastungsgesetz wurden drei dieser 21 Eckpunkte umgesetzt. Darüber hinaus umfasste das Regelungsvorhaben vier weitere Maßnahmen, die im Eckpunktepapier nicht enthalten waren. Relevante Vereinfachungen ergaben sich beim Kirchensteuerabzugsverfahren, der Anhebung der Grenzbeträge für steuerliche und handelsrechtliche Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten sowie der Anpassung des Faktorverfahrens. Daneben wurden Änderungen bei Statistikpflichten wie die Befreiung von Meldepflichten für Existenzgründer oder die Vereinfachung des Biogasmonitorings festgelegt.

Aus Sicht des NKR

Der NKR begrüßt die Maßnahmen im Bürokratieentlastungsgesetz. Die einzelnen Maßnahmen zeigten, dass es im Regelungsbestand großes Entlastungs- und Vereinfachungspotenzial gibt. Dadurch wurde auch der Bürokratiekostenindex erstmals unter das Ausgangsniveau des Jahres 2012 gesenkt.

Der NKR bedauert aber auch, dass die ursprünglich im Eckpunktepapier enthaltenen Vereinfachungen – wie die Anhebung von Schwellenwerten bei der Ist-Besteuerung sowie die Anhebung der Abschreibungsgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter von 410 Euro auf 1.000 Euro – nicht im Bürokratieentlastungsgesetz umgesetzt wurden. Diese Maßnahmen hätten einen spürbaren Beitrag zur Entlastung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) geleistet. Der NKR sieht in diesem unter der Federführung des BMWi erarbeiteten Gesetzes gleichwohl einen deutlichen Hinweis, dass weitere Vereinfachungen und Bürokratiekostenentlastungen möglich sind.³

2. Pkw-Maut und Kfz-Steueränderung

Worum geht es bei dieser Regelung?

Mit dem Regelungsentwurf zur Pkw-Maut soll eine Infrastrukturabgabe für zugelassene Pkw zum 1. Januar 2016 eingeführt werden. Flankiert wurde das Regelungsvorhaben durch das Zweite Verkehrssteueränderungsgesetz, mit dem die Kfz-Steuer angepasst wird.

² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie, Beschl. vom Bundeskabinett am 11.12.2014, <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=675334.html>, Stand 29. Juli 2015.

³ Nationaler Normenkontrollrat, Stellungnahme vom 20.3.2015, www.normenkontrollrat.bund.de → Stellungnahmen, Stand: 17.8.2015.

Konkret betrifft die Maut alle im Inland zugelassenen Personenkraftfahrzeuge. Sie ist sowohl für die Nutzung von Bundes- als auch von Bundesfernstraßen vorgesehen. Für nicht in der Bundesrepublik Deutschland zugelassene Fahrzeuge gilt die Maut zunächst nur für die Nutzung von Bundesfernstraßen.

Für inländische Fahrzeughalter wird die Infrastrukturabgabe über eine elektronische Jahresvignette erhoben, die mit dem Kfz-Kennzeichen verknüpft wird. Entsprechend wird eine Entlastung bei der Kfz-Steuer gewährt, um eine Doppelbelastung zu vermeiden. Fahrzeughalter aus dem Ausland zahlen die Pkw-Maut durch den Erwerb einer Kurzzeit- oder Jahresvignette.

Aus Sicht des NKR

Mit seiner Stellungnahme vom 16. Dezember 2014 machte der NKR Bedenken hinsichtlich der Relation zwischen dem anfallenden Erfüllungsaufwand und den zu erwartenden Einnahmen deutlich.⁴ Durch die Einnahmen der Infrastrukturabgabe sollen gedeckt werden: Der einmalige Erfüllungsaufwand von rund 380 Mio. Euro und der jährliche Erfüllungsaufwand von rund 200 Mio. Euro für die Verwaltung zur Erhebung der Pkw-Maut sowie der einmalige Erfüllungsaufwand von rund 77 Mio. Euro und der jährliche Erfüllungsaufwand von rund 3 Mio. Euro für die Verwaltung bei den Anpassungen der Kraftfahrzeugsteuer. Dieser Gesamtaufwand von einmalig 460 Mio. Euro und jährlich 203 Mio. Euro muss somit durch den erwarteten zusätzlichen Einnahmen von rund 700 Mio. Euro kompensiert werden.

Ob sich die mit dem Regelungspaket geplante Zielsetzung realisieren lässt, werden die tatsächlichen Einnahmen nach der Einführung der Pkw-Maut erst zeigen. Dies und der Aufwand für die Personalkosten, die der Vollzug der beiden Regelungsvorhaben mit sich bringt, werden zwei Jahre nach Inkrafttreten im Rahmen einer Evaluation überprüft.

3. E-Health: Digitale Kommunikation im Gesundheitswesen

Worum geht es bei dieser Regelung?

Mit dem Gesetz (E-Health-Gesetz) sollen eine sichere digitale Kommunikation gewährleistet und telemedizinische Anwendungen im Gesundheitswesen vorgebracht werden. So sollen die Nutzungsmöglichkeiten der elektronischen Gesundheitskarte erweitert werden. Die Telematikinfrastruktur mit ihren Sicherheitsmerkmalen dient dabei als zentrale Infrastruktur für eine sichere Kommunikation im Gesundheitswesen. Zudem wird diese für weitere Anwendungen sowie weitere Leistungserbringer im Gesundheitswesen geöffnet. Für eine zügige Umsetzung werden die Organisationsstruktur der Gesellschaft für Telematik (gematik) verbessert und deren Kompetenzen erweitert. Gleichzeitig wird ein Interoperabilitätsverzeichnis eingerichtet, um Insellösungen zu vermeiden und Transparenz über entwickelte technische Standards herzustellen. Mit der Telematikinfrastruktur sollen schrittweise papierbasierte Prozesse beim Formularwesen – soweit sinnvoll und praktikabel – durch IT-unterstützte Prozesse abgelöst werden. Die zuständigen Organisationen der Selbstverwaltung im Gesundheitswesen erhalten dahingehend einen gesetzlichen Prüfauftrag. Mit Hilfe eines Anreizsystems sowie von Fristen und Sanktionen sollen die über Jahre aufgebauten und nutzbaren informationstechnischen Systeme zügig in die tägliche Praxis überführt werden.

⁴ Nationaler Normenkontrollrat, Stellungnahmen vom 15. und 16.12.2014, www.normenkontrollrat.bund.de
→ Stellungnahmen, Stand: 17.8.2015.

Aus Sicht des NKR

Der NKR begrüßt das E-Health-Gesetz ausdrücklich.⁵ Besonders hervorzuheben ist der an die Selbstverwaltung gerichtete gesetzliche Auftrag zu prüfen, inwieweit papiergebundene Prozesse schrittweise durch IT-unterstützte Prozesse abgelöst werden können. Das betrifft insbesondere das Formularwesen. Der NKR hält es darüber hinaus für notwendig, dass auch die damit verbundenen Arbeitsprozesse überprüft werden, um das Potenzial der Umstellung auf IT-gestützte Prozesse für den Abbau von Bürokratie und zur Optimierung von Arbeitsabläufen voll ausschöpfen zu können. Dies bedarf aus Sicht des NKR einer engen Zusammenarbeit des IT- und des Fachbereichs in der Selbstverwaltung. Zur Erhöhung der Akzeptanz sollten auch die Patientinnen und Patienten in Telematik-Prozesse einbezogen werden.

4. E-Vergabe: Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts

Worum geht es bei dieser Regelung?

Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (E-Vergabe) werden die neuen EU-Vergaberichtlinien umgesetzt. Diese sehen die Abwicklung des Vergabeverfahrens auf elektronischem Wege vor. Zudem werden Monitoring- und Statistikpflichten für Auftraggeber umfassend neu geregelt.

Erfasst wird im Grundsatz nur die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen oberhalb der EU-Schwellenwerte. Dies sind sämtliche Vergaben, für die eine europaweite Ausschreibung erforderlich ist. Damit betrifft die Novelle jährlich rund 2 Mio. Vergaben bzw. 13 Prozent der insgesamt rund 16 Mio. Vergabeverfahren in Deutschland.

Das mit der Einführung der E-Vergabe einhergehende jährliche Entlastungspotenzial beziffert das BMWi für die Wirtschaft auf 1.063 Mio. Euro und für die Auftraggeber, also die Verwaltung, auf 215 Mio. Euro. Diesen Entlastungen stehen zusätzliche Kosten durch Monitoring- und Statistikpflichten für Bieter von jährlichen 24 Mio. Euro und für Vergabestellen von 37 Mio. Euro gegenüber.

Aus Sicht des NKR

Der NKR hat in seiner Stellungnahme deutlich gemacht, dass mangels statistischer Daten über das ausgewiesene Entlastungspotenzial erhebliche Unsicherheit besteht. Die jetzt vorgesehene Neuregelung von Statistikpflichten kann diese Transparenzlücke schließen. Allerdings ist auf eine effiziente Ausgestaltung und Datensparsamkeit zu achten.⁶ Der NKR wird daher die Konkretisierung auf Verordnungsebene weiter eng begleiten.

Unsicherheit durch die Einführung der E-Vergabe besteht auch bei der Entlastung im Einzelfall. Die Modellrechnungen des BMWi weisen für den Einzelfall Einsparungen gegenüber einem vollständig papierbasierten Verfahren von 144 Euro für die Wirtschaft und 350 Euro für die Vergabestellen aus.

Die E-Vergabe kann nur sichergestellt werden, wenn die Verfahren nicht an hohe technische Voraussetzungen geknüpft werden. Hierzu ist ein einheitlicher Standard zu etablieren. Technische Hürden in

⁵ Nationaler Normenkontrollrat, Stellungnahme vom 8.5.2015, www.normenkontrollrat.bund.de → Stellungnahmen, Stand: 17.8.2015.

⁶ Nationaler Normenkontrollrat, Stellungnahme vom 29.6.2015, www.normenkontrollrat.bund.de → Stellungnahmen, Stand: 17.8.2015.

Form von Signaturanforderungen, die bspw. ein Kartenlesegerät erfordern, müssen unbedingt vermieden werden.

Aufgrund der Komplexität und Unsicherheit insbesondere bei der Einführung der E-Vergabe hat sich der NKR für eine begleitende Evaluierung der Vergabe-Novelle eingesetzt. Der NKR begrüßt, dass das BMWi dieser Aufforderung gefolgt ist und eine Evaluierung vorsieht.

Mit der Novelle hat das BMWi auch eine Reform der deutschen Vergabestruktur für den Oberschwellenbereich durchgeführt. Insbesondere der auf Verordnungsebene geplante Verzicht auf die Vertrags- und Verdingungsordnungen VOL/A und VOF, aber auch die Verankerung wesentlicher Vergabegrundsätze im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen dürften vereinfachend wirken. Allerdings wird beim Vergaberecht von Bauleistungen am dreistufigen Kaskadenprinzip festgehalten, wofür dem NKR keine ausreichende Begründung vorliegt.

Der NKR erwartet entsprechende Vereinfachungen des Vergaberechts- und -verfahrens auch im Unterschwellenbereich, also für die Vergabe öffentlicher Aufträge mit mittlerem oder kleinerem Volumen. So wird mit der Beschränkung der E-Vergabe auf den Oberschwellenbereich nur ein Bruchteil des möglichen Entlastungspotenzials ausgeschöpft. Gespräche des NKR mit dem BMWi haben gezeigt, dass es vergleichbare Regelungen auch im Unterschwellenbereich geben sollte. Der NKR ruft daher Bund, Länder und Kommunen auf, die von der EU eingeführte „Zwangsverpflichtung“ zu nutzen, ein einheitliches und praxisgerechtes E-Vergabeverfahren für alle Vergaben in Deutschland zu etablieren. Entsprechende Initiativen sollten zeitnah in Bund und Ländern entwickelt werden. Mit einem entsprechenden Schreiben an die Wirtschaftsminister und -senatoren hat der NKR für dieses Petitum geworben.

5. Regulierung des Finanzmarkts

Worum geht es bei diesem Regelungsbereich?

Das Finanzmarktrecht gehört immer noch zu den Rechtsbereichen, in denen die Bundesregierung einen hohen Handlungsbedarf auf dem Weg zur europäischen Kapitalmarkt- und Bankenunion sieht. Der deutsche Gesetzgeber hat hier überwiegend europäisches Recht in nationales Recht umzusetzen. Wichtige Regelungsvorhaben des Berichtszeitraumes, die auch hohe Kostenfolgen verursachten, waren beispielsweise das Gesetz zur Umsetzung der EU-Richtlinie über Einlagensicherungssysteme oder das Gesetz zur Schaffung eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen.

Aus diesem Grund verwundert es nicht, dass der im Berichtszeitraum vom 1. Juli 2014 bis 30. Juni 2015 entstandene Erfüllungsaufwand im Bereich des Finanzmarkts zu mehr als 90 Prozent aus der Umsetzung von EU-Vorgaben resultiert. Insgesamt entstanden der Wirtschaft im Berichtszeitraum ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 233 Mio. Euro und ein Umstellungsaufwand von rund 62 Mio. Euro. Für die Verwaltung war im Berichtszeitraum ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 25 Mio. Euro und ein Umstellungsaufwand von rund 6,6 Mio. Euro zu verzeichnen.

Aus Sicht des NKR

Das BMF hat gemeinsam mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht das Zusammenwirken von Regulierungsmaßnahmen im Finanzmarkt im Hinblick auf Praktikabilität und Zielgenauigkeit überprüft. Der Bericht⁷ zeigt verschiedene Bereiche auf, in denen das Zusammenspiel der Finanzmarktregulierungen noch verbessert werden kann und wo bereits nachjustiert wurde. Gleichzeitig werden auch Felder aufgezeigt, die auf eventuellen Handlungsbedarf und -möglichkeiten zu prüfen sind. Dies betrifft zum Beispiel die Eigenmittelunterlegung für risikoarme Infrastrukturinvestitionen, die Anpassung des § 21 Körperschaftsteuergesetzes im Zusammenhang mit dem Auslaufen der Übergangsregelung oder auch die Frage der stärkeren Angleichung des Steuerrechts an die Systematik des Aufsichtsrechts. Der NKR begrüßt, dass die Überprüfung der Konsistenz der Finanzmarktregulierung nicht mit dem Bericht des Bundesfinanzministeriums vom Juni 2015 abgeschlossen ist, sondern zu Beginn der nächsten Legislaturperiode und danach alle vier Jahre wiederholt werden soll. Aus Sicht des NKR ist eine kontinuierliche Evaluation des Zusammenwirkens von Regulierungs- und Aufsichtsmaßnahmen im Finanzmarkt wichtig, um frühzeitig und nachhaltig eventuelle Fehlentwicklungen aufzuzeigen und Anpassungs- bzw. Korrekturmaßnahmen zeitnah und entsprechend den aktuellen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen vorzunehmen. Dies gilt insbesondere für das im erheblichen Wandel befindliche Finanz- und Kapitalmarktrecht.

Darüber hinaus evaluiert das BMF in den Jahren 2015 und 2016 einzelne Gesetze und Verordnungen aus dem Bereich des Finanzmarktrechts. Hierzu zählt das Kleinanlegerschutzgesetz.⁸ Gleichzeitig wird aber auch das Statistische Bundesamt die Kostenfolgen aus den gesetzlichen Vorgaben des Honoraranlageberatungsgesetz, des Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen oder des Gesetzes zur Umsetzung der EU-Richtlinie über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen evaluieren. Der NKR begrüßt, dass das Bundesfinanzministerium der Evaluation und ex post-Kostenfolgenabschätzung zukünftig verstärkte Aufmerksamkeit widmen will, zumal die Bundesregierung ähnlich orientierte Maßnahmen der Europäischen Kommission bei ex post-Folgekostenabschätzungen für sämtliche Maßnahmen des Finanzmarktes ausdrücklich unterstützt.

⁷ Bundesministerium der Finanzen, Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags, Überprüfung von Regulierungsmaßnahmen im Finanzmarkt, Juni 2015, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/Finanzmarktregulierung/2015-07-08-finanzmarktregulierung.html, Stand: 10.9.2015.

⁸ Siehe hierzu Abschnitt III. 4.

III. Was Transparenz bewirken kann

Transparenz soll Nachvollziehbarkeit schaffen. Alle, die nicht an der Erstellung eines Regelungsvorhabens direkt beteiligt sind, sollen ausreichende Informationen erhalten, um eine sachgerechte Bewertung vornehmen zu können. Das trifft sowohl auf Mitglieder der Bundesregierung sowie Parlamentarier zu, die über das Regelungsvorhaben abstimmen, als auch auf Länder, Verbände, Unternehmen oder Bürger, die rechtliche Vorgaben umsetzen und anwenden müssen.

Der NKR zielt sowohl mit seinen Stellungnahmen als auch bei seinen Prüfungen der Regelungsvorhaben darauf ab, größtmögliche Transparenz hinsichtlich der Kostenfolgen herzustellen, sowohl für die einzelnen Ressorts und die Bundesregierung insgesamt als auch – als mittelbare Folge – für andere am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe. Nachfolgende Regelungsvorhaben zeigen beispielhaft, was Transparenz bewirken kann.

1. Fracking

Mit dem Regelungspaket zum Fracking setzte die Bundesregierung Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag um, wonach ein neuer rechtlicher Rahmen für den Einsatz der Fracking-Technologie sowie zur Erprobung von unkonventionellem Fracking geschaffen werden soll. Die Fracking-Technologie zur Gewinnung von Erdgas aus sog. konventionellen Lagerstätten (bspw. Sand- und Karbonatgestein) kommt in Deutschland seit den 1960er Jahren zum Einsatz. Fracking bedeutet, dass das Speichergestein mit hydraulischem Druck aufgebrochen wird. Dazu wird eine sog. Fracking-Flüssigkeit, ein Gemisch aus Wasser, Sand und Chemikalien, mit hohem Druck in das Speichergestein verpresst. Entstehende Risse ermöglichen den Gasen oder Flüssigkeiten, zur Bohrung zu fließen und können dann gefördert werden. Pro Tiefbohrung werden mehrere Fracks (Horizontalbohrungen) vorgenommen.

Das unkonventionelle Fracking, also die Förderung in Schiefer- und Kohleflözgaslagerstätten, findet bisher in Deutschland keine Anwendung. Im Gegensatz zur konventionellen Erdgasförderung ist Schiefergas flächig im Untergrund verbreitet. Die Speichergesteine für Schiefergas sind wenig durchlässig. Zur Förderung bedarf es daher einer flächenhaften Erschließung.

Wegen der umfassenden Betroffenheit von Boden, Wasser und Landschaft beim Fracking hatten das BMWi sowie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) ein gemeinsames Regelungspaket von insgesamt 8 Gesetzen und Verordnungen erarbeitet – von Änderungen im Wasserhaushaltsgesetz bis hin zur Allgemeinen Bundesbergverordnung.

Der NKR hielt es aufgrund des Sachzusammenhangs für erforderlich, eine gemeinsame Stellungnahme für alle 8 Regelungsvorhaben abzugeben.⁹ Mit einem geschätzten jährlichen Aufwand für die Gesamtwirtschaft von etwa 30 Mio. Euro wurden die Folgekosten der Wirtschaft bei der Anwendung der unkonventionellen Fracking-Technologie beziffert. Die Bundesregierung hat diese in der NKR-Stellungnahme aufgezeigte Gesamtkosten-Transparenz für ihre eigene Öffentlichkeitsarbeit aktiv genutzt.

⁹ Nationaler Normenkontrollrat, Stellungnahme vom 20.3.2015, www.normenkontrollrat.bund.de → Stellungnahmen, Stand: 17.8.2015.

2. Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergelds und des Kinderzuschlags

Mit dem Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrages, des Kinderfreibetrages, des Kindergeldes und des Kinderzuschlages erfolgte die verfassungsrechtlich gebotene Anhebung der steuerlichen Beträge. Basis dafür war der 10. Existenzminimumbericht der Bundesregierung. Unter anderem wurde mit diesem Gesetz das Kindergeld – auch teilweise rückwirkend – erhöht. Abhängig vom Kalenderjahr und der Kinderanzahl beträgt die Kindergelderhöhung mindestens 2 Euro monatlich.

Kindergeld wird grundsätzlich als Einkommen auf Sozialleistungen angerechnet. Die rückwirkende Anrechnung des Erhöhungsbetrages des Kindergeldes auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende hätte zu einem Umstellungsaufwand bei den Jobcentern von bis zu 140 Mio. Euro geführt, was einen Verwaltungsaufwand von durchschnittlich 70 Euro pro Fall bedeutet hätte. Rund 2 Mio. Bezieher von Grundsicherung wären betroffen. Dies hätte zu einer erheblichen Diskrepanz zwischen der Beitragserhöhung und den Verwaltungskosten, die diese Erhöhung nach sich gezogen hätte, geführt. Der NKR hatte auf diese Diskrepanz gegenüber dem BMF hingewiesen. Diese Kostentransparenz hat die Bundesregierung veranlasst, den Unterschiedsbetrag zwischen dem nach bisheriger Rechtslage zustehenden Kindergeld und dem rückwirkend erhöhten Kindergeld bei Sozialleistungen nicht als Einkommen zu berücksichtigen. Damit wurde der Umstellungsaufwand von 140 Mio. Euro vermieden.

3. Frauenquote

Mit den gesetzlichen Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst soll der Anteil von Frauen signifikant erhöht werden. Dies betrifft alle Führungspositionen in der Privatwirtschaft, in der Bundesverwaltung, in den Unternehmen und Gerichten des Bundes sowie in Gremien im Einflussbereich des Bundes.

Ein erster Regelungsentwurf von BMFSFJ und BMJV sah aufwändige Verfahren zur Auswahl und Kontrolle der paritätischen Besetzung der betroffenen Gremien vor. Neben weiteren Gründen führte vor allem die Transparenz über die möglichen Folgekosten dazu, dass das Vorhaben mit dem Ziel überarbeitet wurde, die Verfahren zu vereinfachen. Im Ergebnis betragen die Folgekosten im beschlossenen Entwurf nur einen Bruchteil der im ersten Regelungsentwurf geschätzten Folgekosten.¹⁰

4. Kleinanlegerschutzgesetz

Das Kleinanlegerschutzgesetz ist Teil des Aktionsplans der Bundesregierung zum Verbraucherschutz im Finanzmarkt.¹¹ Wichtiges Element ist ein Maßnahmenpaket zur Verbesserung des Schutzes der Kleinanleger im Grauen Kapitalmarkt. Das Kleinanleger-schutzgesetz enthält Änderungen verschiedener Gesetze und Verordnungen zum Wertpapierhandel sowie der Organisation der Marktstruktur wie bspw. dem Wertpapierhandelsgesetz oder der Vermögensanlagen-Verkaufsprospektverordnung.

¹⁰ Nationaler Normenkontrollrat, Stellungnahme vom 9.12.2014, www.normenkontrollrat.bund.de → Stellungnahmen, Stand: 17.8.2015.

¹¹ Bundesministerium der Finanzen/Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Aktionsplan der Bundesregierung zum Verbraucherschutz im Finanzmarkt vom 22.5.2014, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/2014-05-22-anlegerschutz.html, Stand: 29.7.2015.

Die Regelungen zielen darauf ab, den Anlegerschutz zu verbessern und Vertrauen in den deutschen Kapitalmarkt zu stärken. Im Wesentlichen wurde dazu die Transparenz von Vermögensanlagen erhöht. Die Anleger erhalten seitdem Zugang zu mehr Informationen über risikobehaftete Vermögensanlagen. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht erhält zusätzliche Befugnisse, um die Vermarktung oder den Vertrieb von besonders komplexen Produkten einschränken oder gar verbieten zu können. Dies soll die Anleger vor aggressiver Werbung und nur schwer kontrollierbaren Produkten schützen.

Der NKR hat sich dafür eingesetzt, dass bestimmte Regelungen des Kleinanlegerschutzgesetzes gleichzeitig mit der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 in Kraft treten. Ursprünglich sollten die Regelungen des Kleinanlegerschutzgesetzes früher in Kraft treten. Dabei zielen sowohl dieses Vorhaben als auch die unmittelbar wirkende EU-Verordnung gemeinsam auf eine angemessene Regulierung des Wertpapierhandels. Mit dem zeitlichen Gleichlauf der Regelungen wird sichergestellt, dass eine nationale Abweichung von den europäischen Vorgaben nicht erfolgt. Dadurch konnte sichergestellt werden, dass die betroffenen Institute nur denjenigen Erfüllungsaufwand zu tragen haben, den sie sowieso ab 3. Januar 2017, zur erstmaligen europaweit geltenden Anwendung, tragen müssen.

IV. Projekte des NKR

1. Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arzt- und Zahnarztpraxen

Niedergelassene Praxen klagen häufig über zunehmenden Bürokratieaufwand. Dieser Bürokratieaufwand nehme viel Zeit in Anspruch, die für die Behandlung von Patientinnen und Patienten wiederum fehle. Rund 500 Informationspflichten müssen niedergelassene Ärzte, Psychotherapeuten und Zahnärzte allein im Regelungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit beachten. Überwiegend werden diese Informationspflichten durch die Selbstverwaltung näher ausgestaltet. Im Gesundheitswesen hat der Gesetzgeber der Selbstverwaltung verschiedene Aufgaben übertragen, die diese in eigener Verantwortung durchführen. Daher ist zunächst zu fragen, welche Vorgaben vom Gesetzgeber und welche von der Selbstverwaltung herrühren. Erst dann lässt sich konkret feststellen, an welcher Stelle Spielraum für Änderungen und damit auch für die Reduzierung von Bürokratieaufwänden besteht.

Dies nahm der NKR gemeinsam mit der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) und der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung (KZBV), dem Spitzenverband der Krankenkassen (GKV-SV), dem Bundesministerium für Gesundheit sowie weiteren Akteuren des Gesundheitswesens zum Anlass, im März 2013 das Projekt „Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arzt- und Zahnarztpraxen“ zu starten. Ziel des Projektes ist es, sich zum einen die rund 500 Informationspflichten genauer anzusehen und ein objektives Bild über die bürokratischen Belastungen in niedergelassenen Praxen zu erhalten. Zum anderen zielt das Projekt auf Vereinfachungsvorschläge und Einsparpotenziale ab, die beispielsweise durch die Anwendung von IT ermöglicht werden können.

Das Statistische Bundesamt hat in Arzt-, Psychotherapeuten- und Zahnarztpraxen die Auswirkungen dieser rund 500 Informationspflichten der Bundes- und Selbstverwaltungsebene untersucht. Eine Reihe der Informationspflichten sind allgemeingültig, andere wiederum fachspezifisch. Betrachtet wurden unter anderem Dokumentationspflichten wie Behandlungspläne oder Nachweispflichten, beispielsweise über Zusatzqualifikationen. Es stand aber auch die Qualitätssicherung auf dem Prüfstand, die ein hohes Maß an Dokumentation erfordert.

Aus Sicht des NKR ist es erfreulich, dass es gelungen ist, die gemeinsame Selbstverwaltung – die KBV, die KZBV und BZÄK sowie den GKV-SV – an einen Tisch zu holen, um gemeinsam das Thema Bürokratie in Arzt-, Psychotherapeuten- und Zahnarztpraxen anzugehen. Ein wirklicher Erfolg ist, dass sich die Projektgruppe nicht nur auf eine gemeinsame Untersuchung, sondern auch auf 20 konkrete Handlungsempfehlungen mit Potenzial für eine Reduzierung des Bürokratieaufwandes geeinigt hat, z. B. für die Bereiche prothetische Behandlungsplanung, Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung oder Qualitätsmanagement.

Die Ergebnisse der Bestandsmessung und die Handlungsempfehlungen wurden zwischenzeitlich veröffentlicht.¹² Der NKR ermutigt die gemeinsame Selbstverwaltung, die Handlungsempfehlungen conse-

¹² Statistisches Bundesamt/Nationaler Normenkontrollrat, Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arzt- und Zahnarztpraxen, www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Service/Publikationen/Projektberichte/_node.html, Stand: 28.8.2015.

quent umzusetzen und sich weiterhin für bürokratiearme Regelungen einzusetzen. Der NKR wird die Umsetzung der Handlungsempfehlungen weiter unterstützen.

2. Fälligkeit der Sozialversicherung

Seit der Verlegung des Zeitpunkts der Fälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge zum 1. Januar 2006 müssen die Unternehmen die Sozialversicherungsbeiträge für ihre Beschäftigten gemäß § 23 Absatz 1 Satz 2 SGB IV spätestens am drittletzten Bankarbeitstag des laufenden Monats abführen. Bis zu dieser Änderung konnte die Abführung bis zur Mitte des Folgemonats vorgenommen werden. Diese Verlegung wurde zur Stützung der Liquidität der Rentenkasse vorgenommen.

Die damalige Gesetzesänderung führt dauerhaft zu einem erhöhten Aufwand für die Unternehmen mit sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern. Die politische Debatte um diesen Aufwand begleitet den NKR seit dem Jahr 2006. Sowohl von den Wirtschaftsverbänden als auch auf Seiten der Politik wird regelmäßig gefordert, die Fälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge wieder zu ändern. Der NKR unternimmt mit dem im Frühjahr 2015 begonnenen Projekt den Versuch, die Diskussion zu versachlichen, indem mit Hilfe des Statistischen Bundesamtes und mit fachlicher Beratung des zuständigen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) Transparenz hergestellt werden soll. Untersucht werden soll zum einen der tatsächliche Aufwand für Unternehmen der derzeit geltenden Regelung und zum anderen welche Auswirkungen die Alternativszenarien haben würden. Im Frühsommer 2016 wird voraussichtlich ein Abschlussbericht veröffentlicht, der seine Erkenntnisse im Wesentlichen auf die Befragungen von Unternehmen stützen wird.

3. Erfüllungsaufwand eines Unternehmens

Im Gegensatz zu den Bürokratiekosten gibt es beim Erfüllungsaufwand keine Bestandsdaten. Das heißt es werden nur die gesetzlichen Änderungen und ihre Folgekosten erfasst. Das führt dazu, dass es bisher keine Erkenntnisse gibt, wie hoch der jährliche Erfüllungsaufwand eines typischen Unternehmens in Deutschland ist. Der NKR ist derzeit mit Hilfe einer Anwaltskanzlei, die einen Großteil der Pflichten von Unternehmen in einer Compliance-Datenbank vorhält, dabei, diese Erkenntnislücke zu schließen. Konkret sollen die jährlichen gesetzlichen Folgekosten eines mittelständischen Automobilzulieferers dargestellt werden. Die Zahlen können dazu beitragen, die Diskussion über den Erfüllungsaufwand und dessen Begrenzung an Hand der Betroffenheit eines typisch mittelständischen Unternehmens zu vertiefen.

4. Lebenslagen von Asylbewerbern

Der Nationale Normenkontrollrat hat gemeinsam mit der Robert-Bosch-Stiftung die Studie „Lebenslagen von Asylbewerbern – Vorschläge zur Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung“ durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Studie wurden am 13. Oktober 2014 auf dem Migrationspolitischen Forum in Berlin vorgestellt. In der Studie wurde anhand von zwei Städten beleuchtet, wie Bundesgesetze, die den Alltag von Asylbewerbern regeln, von den Behörden umgesetzt werden. Untersucht wurden vor allem das Asylbewerberleistungsgesetz und die Residenzpflicht. Schon die zwei Fallbeispiele zeigten, dass es viel Potenzial zur Vereinfachung und Kostensenkung in den Kommunen gibt. In den Jahren 2016/2017 ist deshalb eine weitere umfassendere Untersuchung geplant.

V. Arbeit der Bundesregierung

1. ‚One in one out‘-Regel

Obwohl der Erfüllungsaufwand erstmals nennenswert gesunken ist, ist er in Summe seit dem Jahr 2011 doch deutlich gestiegen. Anders als bei den Bürokratiekosten der Wirtschaft gab es bisher kein quantitatives Ziel zum Abbau des Erfüllungsaufwands. Diese Problematik wurde im Rahmen der Halbzeitbilanz des NKR im Oktober 2014 vom Vorsitzenden des NKR angesprochen und für die Einführung einer ‚One in one out‘-Regel geworben. Die Bundesregierung hat diese Idee aufgegriffen. Bereits im Dezember 2014 wurde ein Eckpunktepapier vom Kabinett beschlossen, das auch die Erarbeitung eines ‚One in one out‘-Konzeptes beinhaltet. Das entsprechende Konzept wurde bereits im März 2015 im Bundeskabinett verabschiedet.¹³ Die ‚One in one out‘-Regel gilt für alle Regelungsentwürfe, die nach dem 1. Juli 2015 dem Bundeskabinett vorgelegt werden.

Was besagt die ‚One in one out‘-Regel?

‚One in one out‘ besagt: Wird eine gesetzliche Regelung verabschiedet, die die Wirtschaft unmittelbar mit Kosten belastet, muss an anderer Stelle eine gleich hohe Entlastung für die Wirtschaft geschaffen werden. Sofern die Kompensation nicht im Regelungsvorhaben direkt erreicht werden kann, soll das zuständige Ressort binnen eines Jahres grundsätzlich Kompensationsmaßnahmen in einem anderen Regelungsvorhaben auf den Weg bringen. In eng begrenzten Ausnahmefällen kann der Staatssekretärsausschuss für Bürokratieabbau nach Anhörung des NKR Abweichungen von dieser Regel beschließen.

Unter die ‚One in one out‘-Regel fallen grundsätzlich alle nationalen Regelungen und solche, bei denen europäisches Recht nicht 1:1 umgesetzt wird. Ziel ist es, den Anstieg des laufenden Erfüllungsaufwandes der Wirtschaft bis zum Ende dieser Legislaturperiode wirksam zu begrenzen.

Woher kommt die ‚One in one out‘-Regel?

Die ‚One in one out‘-Regel stammt – wie die Bezeichnung schon vermuten lässt – aus Großbritannien (dem angelsächsischen Raum). In Großbritannien wird ‚One in one out‘ seit dem Jahr 2011 praktiziert.¹⁴ Im Jahr 2013 wurde das Modell sogar auf ‚One in two out‘ erweitert.

In Großbritannien wurde das Modell zur Begrenzung der Folgekosten für die Wirtschaft entwickelt. Gemäß der Formulierung „Eins rein, zwei raus“ müssen für jedes britische Pfund Nettokosten, das durch eine Regulierungsmaßnahme bei der Wirtschaft verursacht wird, zwei britische Pfund durch Kostensenkungsmaßnahmen kompensiert werden.

¹³ Bundesregierung, Bürokratiebremse/Konzeption einer One in, one out-Regel, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/2015-07-01-buerokratiebremse.html>, Stand: 30.7.2015.

¹⁴ HM Government, One-in, One-out: Government’s Statement of new regulation, www.gov.uk/government/publications/one-in-one-out-statement-of-new-regulation, Stand: 30.7.2015.

Aus Sicht des NKR

Die Bundesregierung hat die Empfehlung des NKR aufgegriffen und in Deutschland eine ‚One in one out‘-Regel eingeführt. Die Belastung der Wirtschaft darf durch neue Gesetze nicht weiter zunehmen. Insoweit ist es folgerichtig, dass die Bundesregierung Ernst macht und die wirksame Begrenzung gesetzlicher Folgekosten konkret ins Auge fasst. Mit dieser Maßnahme gibt es eine reale Chance, nachhaltige, spürbare Fortschritte bei der Reduzierung zusätzlicher Folgekosten in Deutschland zu erreichen. Entscheidend ist, dass es nunmehr für Gesetze ein gültiges Kostenbegrenzungsverfahren gibt, das im europäischen Vergleich seinesgleichen sucht und durchaus als historischer Schritt zu betrachten ist.

Soll die ‚One in one out‘-Regel echte Wirkung entfalten, ist es auf Dauer notwendig, dass konkrete Entlastungen im Gegenzug für neue gesetzliche Belastungen möglichst im gleichen Regelungsvorhaben benannt und zeitnah umgesetzt werden. Der Normenkontrollrat unterstützt die Bundesregierung dabei und wird sich für die notwendige Transparenz der Kostenberechnungen einsetzen.

2. Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie

Mit dem am 11. Dezember 2014 im Kabinett verabschiedeten „Eckpunkten zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie“¹⁵ kündigte die Bundesregierung 21 konkrete Maßnahmen an, um insbesondere kleine und mittlere Unternehmen vor überbordender Bürokratie zu schützen und die Folgekosten von Gesetzen zu begrenzen. Aus Sicht des NKR können insbesondere zwei Maßnahmen dazu beitragen, den Anstieg des Erfüllungsaufwandes zu mindern: Die ‚One in one out‘-Regel und die Weiterentwicklung des EU Ex ante-Verfahrens. In beiden Fällen greift die Bundesregierung Empfehlungen des NKR auf. Von den im Eckpunktepapier genannten Maßnahmen wurden neben ‚One in one out‘ in Form eines Kabinettsbeschlusses auch drei weitere Vorhaben mit dem Bürokratieentlastungsgesetz¹⁶ umgesetzt. Der NKR begrüßt die Eckpunkte der Bundesregierung für den Abbau von Bürokratie und die Begrenzung von Belastungen durch neue Gesetze. Er erwartet darüber hinaus, dass auch die übrigen Eckpunkte zeitnah umgesetzt werden.

3. Besondere Belange der KMU berücksichtigen – KMU-Test

Die Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) spielt als politisches Ziel schon lange eine wichtige Rolle. Weit mehr als 90 Prozent der Unternehmen in Deutschland sind KMU. Es sollte selbstverständlich sein, deren Belange bei der Rechtsetzung angemessen zu berücksichtigen.

Sowohl die Bundesregierung als auch die Europäische Kommission haben sich auf die Fahne geschrieben, die Belange von KMU stärker in den Fokus zu rücken. So hat die Bundesregierung im Eckpunktepapier zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft die weitere Reduzierung der Bürokratie

15 Siehe Fußnote 2.

16 Siehe Fußnote 3.

tie beschlossen. Die Europäische Kommission hat in dem Maßnahmenpaket „Better Regulation Package“ vom 19. Mai 2015¹⁷ eine stärkere Berücksichtigung von KMU bekräftigt.

In diesem Zusammenhang hat das BMWi eine Studie beauftragt, mit der untersucht wurde, in welchem Maß KMU durch rechtliche Regelungen betroffen sind.¹⁸ Diese Studie bestätigt, dass KMU bei der Umsetzung und Befolgung neuer Regelungen häufig stärker belastet sind als große Unternehmen. Sind zum Beispiel durch ein Regelungsvorhaben Investitionskosten erforderlich, sind die Kosten je Mitarbeiter bzw. im Verhältnis zum Umsatz vielfach besonders belastend. Erforderliches Fachwissen muss in KMU häufig vom Unternehmer selbst oder extern vorgehalten werden, während große Unternehmen zumeist dafür über Spezialisten verfügen.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien enthält bereits die Verpflichtung, die Belange von KMU zu berücksichtigen und auszuweisen. In jedem Regelungsvorhaben sind daher die sonstigen Kosten und (unbeabsichtigte) Nebenwirkungen für mittelständische Unternehmen darzustellen. Dennoch fällt es dem Gesetzgeber oftmals nicht leicht, die Belange von KMU bei der Erarbeitung von Regelungsvorhaben zielgenau zu erkennen. Auf Grundlage der vom BMWi beauftragten Studie wurde daher ein standardisierter und praxisnaher Leitfaden als Arbeitshilfe entwickelt. Er soll die Ressorts dabei unterstützen, konkret die Belange der KMU zu erkennen und Alternativen sowie Entlastungspotenziale zu prüfen.

Den Ressorts ist es bisher nicht gelungen, sich abschließend auf die Inhalte des Leitfadens und dessen Anwendung zu einigen. Der NKR drängt darauf, dass Meinungsverschiedenheiten kurzfristig beseitigt und der Leitfaden in der Praxis genutzt wird.

4. EU Ex ante-Verfahren

Über die Hälfte der gesetzlichen Folgekosten in Deutschland haben ihren Ursprung in Rechtsakten der EU-Ebene. Sei es die Kontrollverordnung zur Lebensmittelsicherheit, die Regelungen des ökologischen Landbaus oder zum Abfallrecht – Rechtsetzung auf EU-Ebene führt in der Regel zu Folgekosten auf nationaler Ebene. Das Umwelt-, Agrar- und Verbraucherschutzrecht, Sachgebiete, die weitgehend durch EU-Recht bestimmt werden, sind davon besonders betroffen.

Die Folgenabschätzung, die die Europäische Kommission allen Regelungsvorschlägen mit signifikantem Aufwand beifügt, weist die Folgekosten nicht für die einzelnen Mitgliedstaaten aus. Nach dem vor zwei Jahren zwischen Bundesministerien und NKR verabredeten und seitdem gehandhabten Verfahren soll das federführende Ressort zunächst prüfen, ob sich die Folgekosten für Deutschland aus der Abschätzung der Europäischen Kommission ableiten lassen. Ist dies nicht der Fall, sollen die Verhandlungsführer eine Nachbesserung der Folgenabschätzung bei der Europäischen Kommission anmahnen. Kommt die Europäische Kommission diesem Petition nicht nach, so sollen die Ressorts gegebenenfalls eine eigene Folgekosten-Abschätzung vornehmen.

¹⁷ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Better regulation for better Results – An EU agenda, 19.5.2015. COM (2015) 215 final, http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf, Stand: 30.7.2015.

¹⁸ Kienbaum, Berücksichtigung von KMU-Belangen in der Gesetzesfolgenabschätzung, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 4.6.2014, <http://www.bmw.de/DE/Mediathek/publikationen,did=645686.html>, Stand: 30.7.2015.

Dieses Verfahren hat sich nach Auffassung des NKR nicht bewährt. Das wird besonders deutlich, sobald die Ressorts dem NKR den ersten Entwurf der Folgenabschätzung zu einem Umsetzungsgesetz vorlegen. Denn in zahlreichen Fällen ist es den Ressorts nicht möglich, zu Beginn des Verfahrens eine Größenordnung der Folgekosten zu beziffern. Es liegt aus Sicht des NKR deshalb nahe, dass sich das federführende Ressort auch im Stadium der Verhandlungen auf europäischer Ebene nicht ausreichend darüber im Klaren ist, in welcher Größenordnung Folgekosten aus dem jeweiligen Vorhaben für Deutschland resultieren. Als Beispiele dafür sind etwa die Umsetzungsgesetze der Richtlinie zur alternativen Streitbeilegung oder der Elektrogeräte Richtlinie zu nennen.

Das Bundeskabinett hat in seinem Beschluss über die Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie vom Dezember 2014 deshalb angekündigt, dass das aktuelle Verfahren weiterentwickelt werden soll. Die Bundesregierung wird bis spätestens zum 1. Januar 2016 das bisherige Verfahren konsolidieren und straffen sowie künftig ausgewählte und geeignete Legislativvorschläge der Europäischen Kommission auf den zu erwartenden Erfüllungsaufwand für Deutschland quantitativ untersuchen. Der NKR erwartet, dass die Bundesregierung hierzu ein Konzept vorlegt, das sicherstellt, dass die deutschen Verhandlungsführer in Brüssel genau wissen, welche Folgekosten sich aus den Vorschlägen der EU-Kommission für Bürger, Unternehmen und Verwaltung in Deutschland ergeben, über die sie dann verhandeln und mitentscheiden.

Nachfolgende Beispiele zeigen die Notwendigkeit einer frühzeitigen und aktualisierten Folgekostenabschätzung für EU-Legislativakte.

4.1 Praxisbeispiel Elektrogeräte Richtlinie

Die Elektrogeräte Richtlinie 2012/19/EU sieht verschiedene Änderungen der bestehenden Entsorgungspflichten für Elektro- und Elektronik-Altgeräte vor, die mit einem hohen Erfüllungsaufwand einhergehen. Unter anderem führen die Rücknahmeverpflichtung des Handels und die Nachweispflichten für die Verbringung von Elektro- und Elektronikgeräten ins Ausland zu einem jährlichen Erfüllungsaufwand von etwa 97 Millionen Euro für die Wirtschaft. Durch die von der Richtlinie vorgegebene Umstellung der Gerätekategorien ab dem Jahr 2018 wird zudem für die Wirtschaft ein einmaliger Erfüllungsaufwand von bis zu 1 Milliarde Euro geschätzt. Das Bundesministerium für Umwelt, Natur, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), welche die Richtlinie 1:1 umsetzen musste, hatte demgemäß keinen Spielraum für bürokratiekostenärmere Regelungen.

Aus Sicht des NKR ist während der Verhandlungen zu dieser Richtlinie in Brüssel offensichtlich eine ausreichende Abschätzung zu den Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung in Deutschland nicht durchgeführt worden.¹⁹

4.2 Praxisbeispiel Gemeinsame Agrarpolitik

Im Rahmen ihrer Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zahlt die Europäische Union Agrarsubventionen teils unmittelbar an die Betriebe, teils für die Infrastruktur der ländlichen Räume. GAP-Mittel fließen in Sieben-Jahres-Zyklen, für 2014 bis 2020 in Höhe von rund 408 Mrd. Euro.

¹⁹ Nationaler Normenkontrollrat, Stellungnahme vom 22.12.2014, www.normenkontrollrat.bund.de → Stellungnahmen, Stand: 17.8.2015.

Die Beantragung der Subventionen durch die Betriebe, ihre Bewilligung und die Kontrolle zweckgerechter Verwendung verursachen Bürokratiekosten, die nach Einschätzung der Europäischen Kommission um 15% gegenüber der Vorperiode 2007 bis 2013 steigen werden. Der Deutsche Bauernverband geht sogar von einem Anstieg um 20 Prozent aus. Die tatsächliche Höhe der Bürokratiekosten wird von der Ausgestaltung der GAP-Durchführungsregeln abhängen. Diese Durchführungsregeln werden auf der EU-Ebene festgelegt, zumeist als Verordnungen oder Richtlinien. Verordnungen gelten in den Mitgliedstaaten unmittelbar, Richtlinien müssen noch durch nationale Regelungen umgesetzt werden. Für die EU-Regeln liegt die Initiative bei der Europäischen Kommission, die sich über ihre Vorschläge mit dem Europäischen Parlament und den im Rat der Europäischen Union (Rat) versammelten Mitgliedstaaten einigen muss. Jeder Kommissionsvorschlag ist mit einer Folgenabschätzung (Impact Assessment) zu verbinden.

Vor diesem Hintergrund hat der NKR zusammen mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) einen Workshop mit allen Beteiligten vorgeschlagen. Am 23. April 2015 trafen sich Vertreter des BMEL, der Europäischen Kommission, von Bundes- und Landesressorts sowie des Statistischen Bundesamts mit dem NKR. Dabei wurde an konkreten Beispielen analysiert, wie die Bürokratiekosten bei den Rechtssetzungsverhandlungen besser geschätzt und berücksichtigt werden können. Oftmals bestehen für die Verwirklichung der GAP mehrere Umsetzungsoptionen, die unterschiedliche Bürokratiekosten auslösen können. Bei der Folgenabschätzung durch die Kommission geraten diese Bürokratiekosten nicht selten aus dem Blick bzw. werden nicht in der nötigen Tiefe betrachtet. Umso wichtiger ist es aus Sicht des NKR, dass im Fall der GAP das BMEL hinreichend genaue eigene Schätzungen über die Folgekosten trifft und in die konkreten Rechtssetzungsverhandlungen einbringt.

Für ihren Workshop wählten die Teilnehmer aus der Gemeinsamen Agrarpolitik den neuen Rechtsrahmen für ökologische Landwirtschaft aus, der auf EU-Ebene zurzeit als sogenannte Öko-Verordnung verhandelt wird. Dabei zeigten sich Mängel beim Informationsfluss zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten. Noch einen Monat vor Beginn der Verhandlungen im Rat waren die Vorschläge der Europäischen Kommission den deutschen Akteuren unbekannt. Deshalb konnte das BMEL bei der Vorbereitung nicht abschätzen, mit welchen Folgekosten der Kommissionsvorschlag verbunden ist. Dies betrifft etwa das Vorhaben, neben den Herstellern auch alle Einzelhändler in das Kontrollsystem für Bio-Produkte einzubeziehen; oder das Konzept, für Bio-Produkte einen festen Pestizid-Schwellenwert einzuführen. Erst nach Beginn der Verhandlungen über die Öko-Verordnung konnte das Statistische Bundesamt mit einer Aufwandsschätzung beauftragt werden. Dabei zeigte sich, dass die Kommissionsvorschläge zur Einbeziehung der Einzelhändler in das Kontrollsystem die deutsche Wirtschaft mit Bürokratiekosten von jährlich bis zu 85 Mio. Euro (Verwaltung: jährlich bis zu 3,4 Mio. Euro) zusätzlich belasten würde und dass die Einführung fester Bio-Schwellenwerte für die Betriebe mit jährlichem Zusatzaufwand von bis zu 146 Mio. Euro verbunden wäre.

5. Ex post Evaluierung

Mit Wirkung vom 1. März 2013 hatte der Staatssekretärsausschuss „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ das Konzept zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben beschlossen (im Folgenden als St-Beschluss bezeichnet).²⁰ Danach sollen grundsätzlich alle wesentlichen Gesetze und Verordnungen

²⁰ Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, Konzeption zur Evaluierung der neuer Regelungsvorhaben, Beschluss vom 23.1.2013, veröffentlicht im Bericht der Bundesregierung 2012 nach § 7 NKR, Anhang, <http://www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Artikel/2013/05/2013-05-15-buerokratieabbau.html>, Stand: 30.7.2015.

ab einem Schwellenwert von 1 Mio. Euro drei bis fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten evaluiert werden. Ziel der Evaluierung ist dabei vorrangig die Überprüfung, ob das Ziel bzw. der Zwecks des in Kraft getretenen Regelungsvorhabens auch erreicht worden ist. Denn wenn das gesetzgeberische Ziel verfehlt wird, dann ist auch jeder Euro an Erfüllungsaufwand zu viel. Dem NKR werden die auf Grundlage des Konzepts erarbeiteten Evaluierungsberichte vorgelegt.

5.1 Pilotierung des Evaluierungskonzepts

Um die Tragfähigkeit des Konzepts zu erproben, hat die Bundesregierung unter Beteiligung des NKR bis Ende 2014 Pilotprojekte durchgeführt. Dabei wurden die folgenden sieben Gesetze und Verordnungen aus den Ressorts evaluiert, die sich aktiv an der Pilotierung beteiligt haben. Die Umsetzung der Evaluierung erfolgte über verschiedene Wege, die Ressorts waren dabei frei in der Wahl ihrer Mittel. Es wurden entweder Dritte oder das Statistische Bundesamt mit der Evaluation beauftragt bzw. das Ressort hat aufgrund eigener Daten und Feststellungen eine Evaluierung selbst vorgenommen.

Ressort	Regelungsvorhaben
BMVI	Schienen Güterfernverkehrsnetzförderungsgesetz
BMG	26. Betäubungsmittel-Änderungsverordnung
BMUB	EMAS-Privilegierungsverordnung
BMFSFJ	Drittes Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes
BMWi	Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen
BMWi	Auswirkungen der Novellierung des Genossenschaftsgesetzes 2008 auf das Gründungsgeschehen
BMVg	Bundeswehrreformbegleitgesetz

Auf Grundlage der Pilotierungsergebnisse zieht der NKR folgende Schlussfolgerungen:

- Bei allen Piloten wurde das Problem einer nicht hinreichend konkreten Zielformulierung deutlich. Vor diesem Hintergrund war es bei der Evaluierung schwierig, verlässliche Aussagen zur Zielerreichung zu treffen. Der NKR wird daher – entsprechend seines gesetzlichen Auftrags – bei der Prüfung neuer Regelungsentwürfe verstärkt auf die Darstellung der Ziele und der Notwendigkeit eines Regelungsvorhabens achten und die Festlegung von Kriterien einfordern, anhand deren der „Erfolg“ eines Regelungsvorhabens später bewertet bzw. evaluiert werden kann.
- Bezüglich des Berichtsumfangs deckt die Pilotierung das im Konzept vorgesehene Spektrum ab. So variiert der Umfang der Berichte zwischen drei und 86 Seiten. Die Piloten unterstreichen zudem, dass es möglich ist, auch mit überschaubarem Aufwand aussagekräftige Evaluierungsberichte vorzulegen.
- Die Evaluierungsergebnisse stellen für alle zuständigen Fachreferate einen Mehrwert dar. So konnten insbesondere Erkenntnisse über den Vollzug und die Praktikabilität der Regelungsvorhaben gewonnen werden.

- Wesentliche Herausforderung war die empirische Erhebung konkreter Informationen über die Wirkungen des Gesetzes bei Bürgern, Unternehmen und Verwaltung. Das Statistische Bundesamt hat die Ressorts hierbei maßgeblich unterstützt und zum Erfolg der Pilotierung beigetragen.

Der Staatssekretärsausschuss wird sich im Herbst 2015 in einer gemeinsamen Sitzung mit dem NKR über die Ergebnisse der Pilotierung austauschen und Schlussfolgerungen für die notwendige Konkretisierung des Evaluierungskonzepts ziehen.

5.2 Evaluierungsverfahren

Seit Inkrafttreten des Konzepts im März 2013 hat die Bundesregierung insgesamt 52 Evaluierungsklauseln nach Maßgabe des St-Beschlusses eingeführt. Dabei entfallen 21 geplante Evaluierungen (42 Prozent) auf Regelungsvorhaben des BMF. Eine Auflistung aller Regelungsvorhaben, für die eine Evaluierung vorgesehen ist, findet sich in Anlage 2. Gleichwohl wird sich das Konzept erst dann als wirksam erweisen, wenn erste konkrete Evaluierungen auf Grundlage des St-Beschlusses durchgeführt wurden. Erste Berichte werden im Jahr 2016 erwartet.

Regelmäßiger Diskussionsbedarf mit den Ressorts besteht im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Evaluierung, wenn es sich bei einem Regelungsvorhaben um die Umsetzung von EU-Recht handelt. Die Bundesregierung erachtet eine Evaluierung in diesen Fällen häufig als nicht erforderlich bzw. unverhältnismäßig.

Dem gegenüber ist der NKR der Auffassung, dass selbst bei einer 1:1-Umsetzungen ein nicht unerheblicher Vollzugsspielraum bestehen kann. So wird beispielweise mit dem Regelungsvorhaben zur E-Vergabe der Grundsatz der elektronischen-Vergabe für alle oberhalb des EU-Schwellenwerts verpflichtend eingeführt. Die erfolgreiche Umsetzung dieses Grundsatzes und damit auch die zu erwartende Entlastung sowohl von Vergabestellen als auch von Unternehmen hängt jedoch maßgeblich von der administrativen Umsetzung in Bund, Ländern und Kommunen ab – und nicht nur von der Festlegung eines Grundsatzes in den EU-Vergaberichtlinien.

Zum anderen liefert eine Evaluierung der nationalen Umsetzung wichtige empirische Fakten und Argumente, mit deren Hilfe die Bundesregierung bei der Europäischen Kommission auf gegebenenfalls notwendige Änderungen drängen kann. So hat das BMWi beispielsweise in Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie im Jahr 2014 für große Unternehmen die Pflicht zur vierjährlichen Durchführung eines Energieaudits eingeführt. Die Kosten hierfür werden auf jährlich 50 Mio. Euro geschätzt. Nach Auffassung des NKR besteht Unsicherheit über Nutzen und Kosten der Audits. Das BMWi wird das Regelungsvorhaben daher 5 Jahre nach Inkrafttreten evaluieren und dabei auch die durch die Energieaudits erzielten Energieeinsparungen auf den Prüfstand stellen.

6. Entlastungen spürbar machen – Lebenslagen von Bürgern und Unternehmen

Mit dem Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung“ vom Juni 2014 hat die Bundesregierung einen neuen Ansatz zur Überprüfung bürokratischer Belastung von Bürgern und Unternehmen eingeführt. Mit dem durch Staatsminister Dr. Helge Braun initiierten Lebenslagenansatz werden dreißig typische Behördenkontakte, 20 der Bürger und 10 von Unternehmen, mittels einer umfangreichen Befragung durch das Statistische Bundesamt untersucht. Ziel ist es, typische Behördenwege von Bürgern und Unternehmen zu erfassen und die dabei guten wie auch schlechten Erfahrungen zusammenzustellen. Anhand dieser Erkenntnisse sollen in einem zweiten Schritt Vereinfachungsmaßnahmen erarbeitet werden, die die Betroffenen spürbar entlasten. Die ersten Ergebnisse für die Bürger wurden am 19. August 2015 vorgestellt.²¹ Die Ergebnisse der Befragung der Wirtschaft werden im Herbst 2015 erwartet. Die Befragung zeigt, dass die Bürger grundsätzlich mit den behördlichen Dienstleistungen zufrieden sind. Besonders positiv werden die Unbestechlichkeit und die Diskriminierungsfreiheit bewertet. Die Zufriedenheit mit der Verständlichkeit der Formulare und Anträge sowie der Verständlichkeit des Rechts im Allgemeinen ist dagegen deutlich geringer. Diese beiden Aspekte werden bei den Bürgern als spürbare Bürokratie wahrgenommen. Es lohnt sich also, in die Vereinfachung und Verständlichkeit von Anträgen und Formularen zu investieren. Der NKR erwartet, dass diese Aspekte auf der Tagesordnung stehen.

Der NKR hält das gewählte Vorgehen für eine wichtige Ergänzung zu den bisherigen Bemühungen beim Bürokratieabbau. Die Erkenntnisse aus der Untersuchung müssen transparent gemacht werden und sollten gegebenenfalls zu entsprechenden Gesetzgebungsvorschlägen der Bundesregierung führen. Der NKR hat mit den von ihm vor einigen Jahren initiierten „Einfacher zu“-Projekten die Erfahrung gemacht, dass solche Untersuchungen durchaus zu spürbaren Vereinfachungen und Kosteneinsparungen führen können.

21 Weitere Informationen auf www.amtlich-einfach.de/DE/Home/home_node.html, Stand: 21.8.2015.

VI. Folgekosten für Länder und Kommunen

1. Notwendigkeit der Kostentransparenz

Gesetze und Verordnungen der EU und des Bundes wirken sich nicht nur auf Bürger und Unternehmen aus. Die Verwaltung ist in den meisten Fällen unmittelbarer Adressat und muss die Regelungen umsetzen. Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung zeigt an, in welchem Maß die Verwaltung durch den Vollzug rechtlicher Vorgaben mit administrativen Aufgaben belastet wird.

Die Verwaltung von unnötiger Bürokratie und unverhältnismäßigen Folgekosten zu entlasten, muss erklärtes Ziel besserer, mithin vollzugsorientierter Rechtsetzung sein. Das zahlt sich am Ende doppelt aus: Ein geringerer Verwaltungsaufwand entlastet die Landes- und Kommunalhaushalte und schafft damit Spielräume für bessere Servicequalität und Bürgerfreundlichkeit.

2. Gesetzgebung und Vollzug gemeinsam denken: Herausforderung für eine bessere Kostentransparenz

Vor diesem Hintergrund weist der NKR immer wieder darauf hin, dass die Kostenfolgen für die vollziehende Verwaltung, also in der Regel die Landes- und Kommunalebene, noch nicht ausreichend transparent gemacht werden. Durch die Aufgabenverteilung übernimmt der Bund zwar den Großteil der Rechtsetzung, ist vom eigentlichen Vollzug aber oftmals weit entfernt. Hier bedarf es eines funktionierenden Informationsflusses zwischen der rechtsetzenden und der vollziehenden Ebene. Aus Sicht des NKR obliegt in diesem Gefüge dem Bund eine Hol- und Ländern und Kommunen eine Bringschuld, um Vollzugswissen mit dem Ziel der Kostenvermeidung in den Rechtsetzungsprozess einzubringen.

Der NKR hat diese Problemstellung in den vergangenen Jahren mit zunehmender Intensität adressiert. Ausgehend von den im letzten Jahresbericht dargestellten Vereinbarungen mit den Kommunalen Spitzenverbänden zur gezielten Beteiligung bei der Folgekostenermittlung, hat der NKR auch die Gespräche mit den Ländern und dem Bund intensiviert. Nach Einschätzung des NKR hat sich im Zuge dieses Austauschs bei allen Beteiligten ein besseres Problembewusstsein eingestellt. Dies führt zu sichtbar besseren Ergebnissen bei der Folgekostenermittlung für die Verwaltung

So konnte der NKR bspw. bei seiner Stellungnahme zur Wohnimmobilienkreditrichtlinie feststellen, dass das Ressort umfangreiche Anstrengungen unternommen hat, um den Erfüllungsaufwand zu ermitteln. Mit den Stellungnahmen vor allem der Kreditwirtschaft, der Länder und weiterer Verbände hatte man eine belastbare Grundlage für die Abschätzung des zu erwartenden Erfüllungsaufwands.

Gleichwohl überwiegt die Zahl der Regelungsvorhaben immer noch deutlich, bei denen der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung nicht ausreichend ermittelt wird. Kritisch wurde dies zum Beispiel für das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten gesehen, da das Vorhaben mit zahlreichen Unsicherheiten beim Erfüllungsaufwand verbunden ist. Ländern und Verbänden wurde dabei durch das zuständige Bundesministerium keine Gelegenheit einge-

räumt, zu der Spezifizierung des Erfüllungsaufwands Stellung zu nehmen. Nach Einschätzung des NKR erwies sich daher die Ermittlung des Erfüllungsaufwands in relevanten Punkten als nicht plausibel.²²

3. Ebenenübergreifenden Informationsaustausch stärken: Länder und Kommunen besser einbinden

Die fortbestehenden Herausforderungen bei der Vollzugsaufwandsermittlung zeigen, dass in der Praxis kompensatorische Maßnahmen, die auf mehr oder weniger kurzfristig angelegten ad-hoc-Anfragen basieren – wie das zwischen den NKR und den kommunalen Spitzenverbänden vereinbarte Kommunungsverfahren – kein nachhaltiger Erfolg beschieden ist. Auf Grundlage eines gemeinsam herausgegebenen Leitfadens zur Vollzugsaufwandsermittlung sollten Kommunen durch den NKR immer dann eingebunden werden, wenn dies durch das Bundesressort im Rahmen der ohnehin stattfindenden Länder- und Kommunenbeteiligung nicht erfolgt ist.²³ Zwar wurde das Kommunungsverfahren mehrfach eingeleitet, allerdings reichten nur in einem Fall, beim Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, die gesetzten Fristen und mitgelieferten Informationen aus, um auf kommunaler Ebene ausreichend konkrete und belastbare Informationen zu ermitteln. Diese Praxiserfahrung zeigt, dass es eines systematischeren und frühzeitigeren Verfahrens bedarf, um zu besseren Ergebnissen zu kommen.

Bestärkt durch diese Erfahrungen verfolgt der NKR seither den Ansatz, die mit Bund, Ländern und Kommunen eher separat geführten Diskussionen zur Vollzugsaufwandsermittlung zusammenzuführen. Der NKR hat hierfür einen Gesprächskreis eingerichtet, an dem Vertreter der Staats- und Senatskanzleien und weiterer Landesressorts, die kommunalen Spitzenverbände sowie Vertreter des Bundes teilnehmen. Ziel der Gespräche ist es, auszuloten, wie die Vollzugsaufwandsermittlung fester und selbstverständlicher Bestandteil der üblichen Abstimmungsverfahren zwischen Bund, Ländern und Kommunen werden kann. Dabei geht es um die Ertüchtigung bestehender Verfahren im Gesetzgebungsprozess unter Vermeidung unnötig aufwendiger Parallelstrukturen. Der Gesprächskreis soll bis Anfang 2016 zu gemeinsamen Empfehlungen kommen, die die Grundlage eines nachhaltigen und systematischen Einbezugs von Vollzugswissen in den Rechtsetzungsprozess des Bundes bilden sollen.

In die Beratungen fließen zum einen die Ergebnisse des aktuellen NKR-Gutachtens aus dem Jahr 2014 ein.²⁴ Zum anderen sollen im Rahmen von Modellversuchen praktische Erfahrungen gesammelt werden, wie Bund, Länder und Kommunen bei der Vollzugsaufwandsermittlung besser kooperieren können. Erprobt wird dabei auch ein spezielles IT-gestütztes Erfassungswerkzeug für den Erfüllungsaufwand, das die Aufbereitung und Strukturierung der Länder- und Kommunenabfragen erleichtern soll. Dieses – vom Statistischen Bundesamt entwickelte – Unterstützungswerkzeug soll einen einheitlichen Rahmen für den Informationsaustausch zwischen den Verwaltungsebenen bieten. Vollzugsexperten vor Ort sollen direkt und ohne besondere Methodenkenntnisse in die Lage versetzt werden, präzise und methodengerechte Rückmeldungen zu geben.

22 Nationaler Normenkontrollrat, Stellungnahme vom 7.5.2015, www.normenkontrollrat.bund.de → Stellungnahmen, Stand: 17.8.2015.

23 Deutscher Landkreistag/ Deutscher Städtetag/ Deutscher Städte- und Gemeindebund/ Nationaler Normenkontrollrat, Den Vollzug bei der Gesetzgebung mitdenken vom 25.6.2014, www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Service/Publikationen/Leitfaeden/_node.html, Stand: 30.7.2015.

24 Siehe Abschnitt VI. 5.

4. Folgekosten von EU- und Bundesrecht – Modellversuch NRW

Um bei der Entwicklung konkreter Empfehlungen auch auf praktischen Erfahrungen aufbauen zu können, wurde im Gesprächskreis von NKR, Bund, Ländern und Kommunen vereinbart, ausgewählte aktuelle Gesetzesvorhaben des Bundes durch Länder und Kommunen ganz gezielt und mit besonderer Aufmerksamkeit hinsichtlich der Kostenfolgen prüfen zu lassen.

Dass dies praktikabel und mit verhältnismäßig geringem Aufwand umsetzbar ist, konnte bereits durch einen eigenständigen Modellversuch in Nordrhein-Westfalen aufgezeigt werden. Auf Initiative von Wirtschaftsminister Garrelt Duin und mit Unterstützung von Justizminister Thomas Kutschaty wurde der Erfüllungsaufwand von Wirtschaft und Verwaltung am Beispiel der europäischen Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) und der zugehörigen Durchführungsverordnung des Bundes ermittelt. Da EU-Verordnungen als unmittelbar geltendes Recht nicht Bestandteil der Erfüllungsaufwandsermittlungen auf Bundesebene sind, lagen zum Anwendungsbereich der Verordnung bisher keine Aufwandszahlen vor. Die ermittelten Zahlen verdeutlichen umso mehr, wie wichtig eine systematische und möglichst frühzeitige Folgekostenschätzung auf allen Verwaltungsebenen ist.

Der Projektbericht kommt zu folgenden Ergebnissen:²⁵

Für das Handwerk (Fleischer und Bäcker), Lebensmittelhersteller, Gastronomen und Online-Händler entstehen einmalige Umstellungskosten von rund 360 Millionen Euro in NRW. Die laufenden Folgekosten betragen rund 200 Mio. Euro pro Jahr. Die Kommunen werden in NRW mit Einführungskosten von einmalig rund 2,2 Mio. Euro belastet. Hinzu kommen jährliche Folgekosten von rund 2 Mio. Euro.

Hochgerechnet auf Deutschland fällt die Gesamtbelastung von Wirtschaft und Verwaltung entsprechend größer aus. Nach Einschätzung des NKR zeigt dieses Beispiel deutlich, wie wichtig eine systematische und möglichst frühzeitige Folgekostenschätzung auf allen Verwaltungsebenen ist.

Der Bericht kommt zu der Einschätzung, dass auch die Bundesländer mit Hilfe der Schätzmethodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes in der Lage sind, in einem überschaubaren Zeitraum aussagefähige Ergebnisse über die für Bürger, Unternehmen und Verwaltung entstehenden Lasten in dem betreffenden Bundesland zu treffen. Vor dem Hintergrund dieses Projektergebnisses sollte in Zukunft kein EU- und Bundesrecht im Land NRW ungeprüft bleiben, zumal der Bund auf diese Hilfestellung der Länder in besonderer Weise angewiesen ist.

5. Gutachten des NKR zur vollzugsorientierten Gesetzgebung

Um die Diskussion zwischen Bund, Ländern und Kommunen zur Frage der besseren Einbindung von Vollzugswissen bei der Abschätzung gesetzlicher Folgekosten zu unterstützen, hat der NKR ein Gut-

²⁵ Fachhochschule des Mittelstands, Pilotmessung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Vollzugslasten des Landes NRW am Beispiel der europäischen Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) und der Durchführungsverordnung des Bundes, 30. Juli 2015, www.mweimh.nrw.de/presse/pressemitteilungen/Pressemitteilungen_2015/150730_PK_Erfuellungsaufwand/Pilotmessung_NRW_LMIV_Bericht.pdf, Stand: 18.8.2015.

achten zum Thema „Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Länder und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln?“ beauftragt. Das Gutachten wurde vom Potsdamer E-Government Competence Center (ifg.cc) erstellt und im April 2015 auf der Internetseite des NKR veröffentlicht.²⁶ Das Gutachten kommt zu einer Reihe von Empfehlungen:

1. Insgesamt müsse die Verbindlichkeit der Einbindung von Vollzugsträgern und der Ermittlung des Vollzugaufwandes erhöht werden. Die Holschuld des Bundes und die Bringschuld von Ländern und Kommunen müsse stärker rechtlich fixiert werden. Zudem müsste die Einhaltung dieser rechtlichen Vorgaben nicht nur durch den NKR, sondern auch durch andere Institutionen wie dem Bundeskanzleramt oder dem Bundesrat auch konsequent eingefordert werden. Zu achten sei auf eine frühzeitige Einbindung der Vollzugsträger unter Gewährleistung ausreichender Fristen.
2. Zudem müssten neben Methoden- verstärkt auch Verfahrensfragen definiert, Abläufe zur Informationsgewinnung vorstrukturiert und durch ein nutzerfreundliches Werkzeug unterstützt werden. Das Statistische Bundesamt sollte als neutraler Aufwandsermittler gestärkt werden und nach Möglichkeit direkten Zugang zu den Kommunen erhalten. Ließen sich Vollzugaufwandsinformationen durch Aufbau eines Wissensmanagements besser wiederverwenden und mit Mustervollzugsmodellen kombinieren, könnte der Aufwand für die Folgekostenabschätzung deutlich gesenkt werden.
3. Schließlich seien auf allen Ebenen Zuständigkeiten und Ressourcen festzulegen. Benannte Ansprechpartner sollten in einem ebenenübergreifenden Erfüllungsaufwandsnetzwerk (Fachcommunity) integriert werden. Wichtig sei zudem die verstärkte Sensibilisierung und Einbindung bestehender Bund-Länder-Facharbeitsgruppen.

Im Ergebnis scheint also eine Kombination aus rechtlichen Vorgaben, Anreizen, klaren Zuständigkeiten, verständlichen und effizienten Verfahren sowie kompetenzstärkenden Maßnahmen und methodenunterstützenden Werkzeugen geeignet zu sein, um Motivation und Befähigung der Akteure im Hinblick auf den Informationsaustausch zu verbessern. Entscheidender Ansatzpunkt sind dabei die zwischen Bund, Ländern und Kommunen ablaufenden Prozesse zur Erhebung des Vollzugaufwands. Je besser hier der Austausch organisiert ist, desto einfacher lassen sich auch die Informationsanforderungen auf EU-Ebene erfüllen.

²⁶ ifg.cc, Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Länder und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln?, www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Artikel/2015-05-18_gutachten-nkr.html, Stand: 30.7.2015.

VII. Digitalisierung in Verwaltung und Justiz vorantreiben

1. E-Government lohnt sich

Für den NKR steht fest: E-Government lohnt sich und trägt entscheidend dazu bei, Gesetze und Verordnungen bürokratie- und kostenarm zu vollziehen. So ist schon bei der Erreichung des 25%-Abbau-Ziels rund die Hälfte der Entlastungen auf E-Government-Maßnahmen zurückzuführen. Nur so konnte die von der Bundesregierung mit Einrichtung des NKR beschlossene Vorgabe umgesetzt werden, die Bürokratiekosten der Wirtschaft um 25% zu senken.

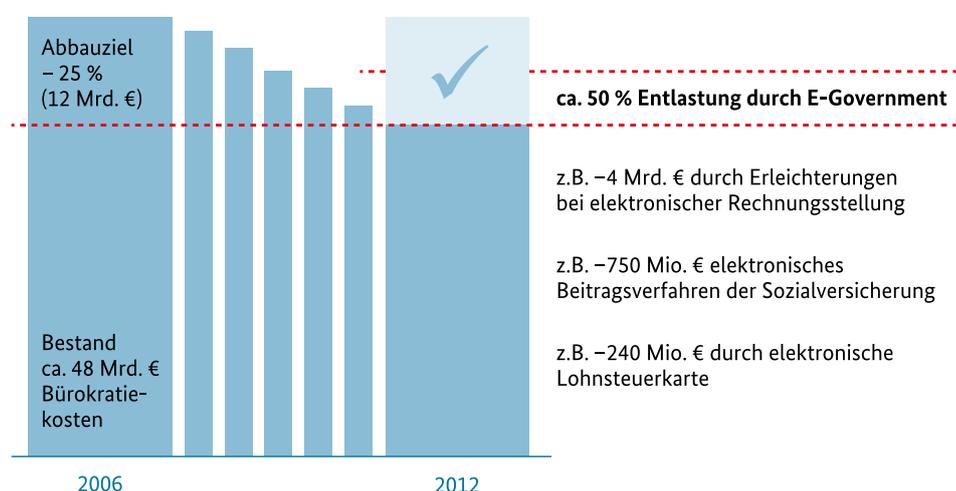


Abbildung 14: Erreichung des 25%-Abbau-Ziels mittels E-Government

2. E-Government in der Praxis – aktuelle Beispiele

2.1 Verwaltungsvollzug beim Wohngeld

Nach den Vorgaben des Koalitionsvertrages sollen „die Leistungen des Wohngelds weiter verbessert werden“. Das Gesetz zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes hat inzwischen die regional gestaffelten Höchstbeträge für Miete und Belastungen angehoben, Erleichterungen im Verwaltungsvollzug wurden jedoch versäumt. In seiner Stellungnahme hat der NKR deutlich gemacht, dass der Vollzug weiter vereinfacht und damit die Kosten spürbar gesenkt werden könnten.

Der NKR empfiehlt eine stärkere Harmonisierung und gemeinschaftliche Erstellung der Formulare durch Bund, Ländern und Kommunen und vor allem eine elektronische Abwicklung der Antragsverfahren. Diese Möglichkeiten sind in der Praxis noch nicht ausgeschöpft. Die elektronische Abwicklung der besonders schutzbedürftigen Sozialdaten ist nicht gelöst; statt diese zwischen den unterschiedlichen Behörden auszutauschen, überlässt man es den Antragstellern, dafür zu sorgen und das auf dem Um-

weg über papiergebundene Nachweise. Abhilfe würde die Einführung eines seit langem ins Auge gefassten Bürgerkontos schaffen. Denn ein Bürgerkonto würde es dem Antragsteller einerseits erlauben, sich gegenüber der Behörde elektronisch zu identifizieren. Andererseits könnten die vorhandene (Stamm-) Daten des Antragsstellers gegenüber den zuständigen Behörden freigegeben werden, ohne dass diese Daten immer wieder abgefragt, erfasst und weitergeleitet werden müssten.²⁷

Auf Empfehlung des NKR haben BMUB und BMI diese Problematik aufgegriffen und wollen mit Vorschlägen auf Länder und Kommunen zuzugehen. Der NKR fordert alle Beteiligten auf, diese Chance zu nutzen und so den Vollzug spürbar zu vereinfachen.

2.2 Digitalisierung der Vergabe

Im Zuge der Umsetzung der einschlägigen EU-Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge in deutsches Recht ergibt sich zurzeit die große Chance, nicht nur die Vergabeverfahren zu reformieren, sondern diese Prozesse auch zu digitalisieren. Der NKR begrüßt die verschiedenen Ansätze der Bundesregierung durch

- Bündelung der IT-Beschaffungen des Bundes in wenigen zentralen Stellen (als Teil der IT-Konsolidierung des Bundes),
- Schaffung eines durchgehend elektronischen Workflows von der Idee der Beschaffung bis zur Archivierung der Rechnung bei Nutzung der E-Vergabe-Plattform und einem neu strukturierten „Kaufhaus des Bundes“ sowie
- die flächendeckende Einführung der E-Rechnung im Bund.

Diese Ansätze müssen koordiniert und zügig in die Praxis umgesetzt werden. Dazu bedarf es nach Auffassung des NKR eines Konzepts, welches auch Länder und Kommunen einbezieht. Nur dann werden sich bei allen Beteiligten erhebliche Ressourcen einsparen lassen.

2.3 Internetbasierte Fahrzeugzulassung

Das BMVI verfolgt seit mehreren Jahren das Projekt einer internetbasierten Fahrzeugzulassung (iKfZ):²⁸ Bürger und Unternehmen sollen ihre Fahrzeugzulassung und Zulassungsbehörden ihre Genehmigungen via Internet durchführen und bearbeiten können. Die Wege zur Zulassungsbehörde sowie der Papierschriftwechsel können entfallen.

Bislang konnte erst Stufe 1 des Projekts, die internetbasierte Abmeldung von Fahrzeugen, verwirklicht werden. Folgen sollen die internetbasierte Wiederezulassung von außer Betrieb gesetzten Fahrzeugen und schließlich die internetbasierte Erst-Zulassung von Fahrzeugen. Der NKR begrüßt das Engagement des Ressorts, beobachtet indessen mit Sorge, dass es im Rahmen der föderalen Aufgabenverteilung bisher nicht gelungen ist, das Zusammenwirken von Kraftfahrt-Bundesamt sowie den Landes- und

²⁷ Nationaler Normenkontrollrat, Stellungnahme vom 5.3.2015, www.normenkontrollrat.bund.de → Stellungnahmen, Stand: 17.8.2015.

²⁸ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Internetbasierte Fahrzeugzulassung, <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LA/internetbasierte-fahrzeugzulassung.html>, Stand: 30.7.2015.

Kommunalbehörden so zu organisieren, dass sich aus der Digitalisierung die erzielbaren Verbesserungen für Kundenfreundlichkeit und Kosten ergeben. So kann die von Bund und Ländern verabredete und kurzfristig umgesetzte zentrale Portallösung aufgrund des Widerstands der kommunalen Ebene nicht dauerhaft genutzt werden. Anstatt die zentrale Lösung wie vorgesehen gemeinschaftlich zu nutzen, sind die zuständigen Kommunen nun gezwungen, dezentrale IT-Lösungen einzuführen. Dies ist aus Sicht des NKR ein sehr bedauerlicher Rückschritt.

3. Digitale Agenda der Bundesregierung – Anspruch und Wirklichkeit

Die Digitalisierung von Staat und Gesellschaft ist in der 18. Legislaturperiode zu einem eigenständigen Handlungsfeld der Politik geworden. Die Koalitionsvereinbarung verfolgt eine Digitale Agenda zur Modernisierung von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft; dort heißt es zur Erbringung staatlicher Leistungen: „Wir wollen ein bürgerfreundliches „digitales Deutschland“. Ein Programm ‚Digitale Verwaltung 2020‘ für verbindliche Standards zur flächendeckenden Digitalisierung der Verwaltung soll dazu auf den Weg gebracht werden.“²⁹ Unter der Überschrift Bürokratieabbau heißt es weiter: „Notwendig sind Initiativen für eine unternehmensfreundliche Verwaltung etwa durch eine konsequente Umsetzung von E-Government zur elektronischen Kommunikation zwischen Unternehmen und Behörden.“³⁰

Der NKR begrüßt die thematische Verknüpfung von Bürokratieabbau und Digitalisierung, wie sie seit dem Jahr 2014 auch in den Regierungsprogrammen „Digitale Verwaltung 2020“ und „Arbeitsprogramm Bürokratieabbau“ zum Ausdruck kommt.

Jedoch hat die Kritik des NKR in seinem Jahresbericht 2014 an der mangelhaften Ressourcenausstattung und Steuerung des Programms Digitale Verwaltung 2020 nicht an Relevanz verloren. Denn es fehlt weiterhin an einer effizienten Steuerung und angemessenen haushaltsmäßigen Ausstattung. Zudem wäre die Entwicklung einer klaren Zielvorgabe erforderlich. Diese ist mit einer Bestandaufnahme zu verbinden, welche organisatorischen, technischen, rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen erfüllt werden müssen, um das gesetzte Ziel zu erreichen. Entsprechende Analysen liegen vor – mitunter schon seit vielen Jahren. Auch die Nationale E-Government-Strategie benennt die richtigen Fragen – ohne Antworten.

Der NKR fordert die Bundesregierung auf, das Regierungsprogramm Digitale Verwaltung 2020 straff zu steuern und zügig umzusetzen sowie die dafür erforderlichen Haushaltsmittel bereit zu stellen.

²⁹ Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 152, www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html, Stand: 10.8.2015.

³⁰ Siehe Fußnote 29, S. 25f.

Bürger- und Unternehmensservice Deutschland

Als strategisches Ziel bietet sich aus der Sicht des NKR die Schaffung eines Internet gestützten Bürger- und Unternehmensservice-Portals für Deutschland an. Darin aufgehen sollten die Arbeiten zur einheitlichen Behördenrufnummer 115 (115-Online) und zu den Einheitlichen Ansprechpartnern (Projekt EA 2.0). Ein solch übergreifendes Dienstleistungsportal für Angebote der öffentliche Hand könnte im Endausbau übersichtliche Onlineinformationen, einheitliche Zugangsmöglichkeiten und Onlineformulare, die Authentifizierung, die datenschutz-kompatible Nutzung- und Nachnutzung von personenbezogenen Daten, das Bezahlen, die Zustellung von Bescheiden sowie eine sichere elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung, Bürgern und Unternehmen gewährleisten.

4. IT-Konsolidierung

Nach dem Regierungsprogramm Digitale Verwaltung 2020 aus dem Jahr 2014 hat sich die Bundesregierung – auf Drängen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages – im Frühjahr 2015 zu einem, nach Meinung des NKR, längst überfälligen Grobkonzept zur IT-Konsolidierung im Bund durchgerungen, das sich sechs Teilziele setzt:

- Weitestgehende Konzentration des Betriebs der Bundes-IT in einem Bundesrechenzentrum,
- Überführung des IT-Betriebs der Bundesbehörden in das Bundesrechenzentrum,
- Ausgründung des Bundesrechenzentrums mit Entscheidung über dessen Organisations- und Rechtsform,
- IT-Controlling,
- Bündelung der IT-Beschaffung,
- Gemeinsame IT des Bundes im Sinne einer Harmonisierung fachunabhängiger IT-Anwendungen (Dienstekonsolidierung).

Der NKR begrüßt diese Konzeption – wenn sie auch einen viel zu langen Umsetzungszeitraum von 2016 bis 2025 vorsieht. Danach sollen nicht nur die Hardware, sondern auch die genutzte Software konsolidiert und kostspielige Doppel- und Mehrfachentwicklungen für ähnliche Bedarfe vermieden sowie die IT-Beschaffung gebündelt werden. Die Bundesregierung erwartet eine Konsolidierungsrendite von bis zu 20 Prozent. Die Effizienzsteigerung soll dazu genutzt werden, den Kostenanstieg aufgrund der steigenden funktionalen und sicherheitstechnischen Anforderungen moderner IT-Systeme aufzufangen.

Der NKR hält es für notwendig, dass mit dieser Umstrukturierung eine Professionalisierung des IT-Managements, insbesondere des Bedarfs-, Anforderungs- und Changemanagements einhergeht. Dabei müssen sich Konzeption, Ausschreibung und Realisierung von IT-Verfahren konsequent an den zu unterstützenden Geschäftsprozessen orientieren, die zuvor zu optimieren und auf ihre IT-Tauglichkeit zu überprüfen sind. Die erhofften Effizienzgewinne werden erst eintreten, wenn die Bedarfe und Anforderungen der Ressorts professionell erfasst, priorisiert und mit einer klaren Standardisierungsabsicht umgesetzt werden. Dazu braucht es gute Informationsgrundlagen, vor allem auch Transparenz über die tatsächlichen IT-Kosten durch ein umfassendes IT-Controlling. Der NKR hält es für nicht länger hinnehmbar, dass dem Bund eine Übersicht über seine eigenen jährlichen IT-Kosten fehlt.

Die Steuerung der IT-Konsolidierung leidet unverändert an dem praktizierten Einstimmigkeitsprinzip im IT-Rat, so dass weiter systemimmanente Blockaden zu befürchten sind. Aus Sicht des NKR muss der CIO des Bundes zumindest eine besondere Entscheidungskompetenz in Form eines Vetorechts bei der Abstimmung und Entscheidung von IT-Investitionen der Ressorts erhalten. Dass für die Funktion des Bundes-CIO im BMI ein besonderer, dritter Staatssekretär eingerichtet wird, ist ein wichtiges, aber nicht ausreichendes Signal. Er benötigt Entscheidungskompetenz gegenüber allen Ressorts, ausreichende Ressourcen und nachhaltige politische Unterstützung der ganzen Bundesregierung. Dafür ist es allerhöchste Zeit!

5. E-Government und E-Justice brauchen E-Governance

Nach Auffassung des NKR sind E-Government und E-Justice für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung noch viel zu selten als vorteilhaft spürbar. Innovationen bleiben allzu oft im Stadium von Präsentationen auf Konferenzen und in Absichtserklärungen stecken. Nicht zuletzt werden die versprochenen Einsparungen und Verbesserungen in der Praxis oft nicht erreicht, weil jede Verwaltung eigene IT-Strukturen und Lösungen versucht, während der IT-Betrieb immer komplexer wird. In der Folge werden E-Government und E-Justice vielfach von den Beteiligten als teils überfordernde Aufgabe empfunden, die nicht zu weniger Aufwand führt, sondern zusätzliche Kosten verursacht.

Dass E-Government und E-Justice in Deutschland nur langsam vorankommen, liegt nicht am Mangel von Ideen, insgesamt sind auch ausreichende Ressourcen vorhanden. Aber die vorhandenen Mittel werden an vielen Stellen für Gleiches ausgegeben. Eine koordinierte Einführung der IT im öffentlichen Bereich – über Ressortgrenzen und Verwaltungsebenen hinweg – ist nicht erkennbar. Statt die vorhandenen Kräfte zu bündeln, wird noch zu oft nebeneinander her gearbeitet. An gemeinsamem Vorgehen scheint niemand interessiert, wie etwa die 2013 eingeführte E-Government-Landkarte zeigt, die nicht gepflegt und genutzt wird. Deshalb kommt es nicht allein auf Investitionen in die technischen IT-Infrastrukturen an. Noch wichtiger sind Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen, damit bei E-Government und E-Justice alle an einem Strang ziehen, ihre IT-Lösungen aufeinander abstimmen und gemeinsam weiterentwickeln. IT-Infrastrukturen und E-Government/E-Justice-Services müssen ebenen- und ressortübergreifend standardisiert, konsolidiert und gemeinschaftlich genutzt werden. Davon ist das Regierungs- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland sehr weit entfernt. Es liegt auf der Hand, was zu tun ist – aber es geschieht viel zu wenig.

6. Gutachten zum Einsparpotenzial von E-Government

Um die Chance und Notwendigkeit stärkerer Kooperation in Sachen E-Government aufzuzeigen, hat der NKR im Sommer 2015 ein Gutachten „Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung“ vergeben. Damit sollen das Einsparpotenzial von E-Government genauer abgeschätzt, belastbare Aussagen zu den eigentlichen Kosten von E-Government entwickelt und Empfehlungen für eine wirksame Weiterentwicklung abgeleitet werden. Dazu hat der NKR folgende Kernfragen gestellt:

- Wie sieht die E-Government-Praxis in Deutschland derzeit aus?
- Inwiefern werden die „Effizienzversprechungen“ von E-Government und die Anforderungen der Nutzer tatsächlich erfüllt?
- Worin bestehen konkrete Herausforderungen für die Nutzer und Anbieter von E-Government-Lösungen und wie lässt sich dies anhand konkreter Beispiele verdeutlichen?
- Wie müssten E-Government-Angebote ausgestaltet sein, um die vermuteten Entlastungspotenziale besser auszuschöpfen?
- Was würde dies kosten und welche Entlastungspotenziale ergäben sich?

Die Relevanz dieser Fragestellungen zeigt beispielsweise der Anfang 2015 begonnene sogenannte Lebenslagenansatz der Bundesregierung. Damit werden die von Bürgern und Wirtschaft erfahrenen Belastungen durch den Kontakt mit öffentlichen Stellen ermittelt, um etwaige Verbesserungsbedarfe in Gesetzgebung und Verwaltung zu ermitteln.

7. Gesetzgebung muss vollzugsorientiert und E-Government-tauglich sein

7.1 Normenscreening zur ex-post Überprüfung unnötiger Schriftformerfordernisse

Damit nach geltendem Recht ein rascher und einfacher, das heißt ein möglichst medienbruchfreier, elektronischer Vollzug möglich wird, müssen bestehende rechtliche Hindernisse – vor allem papiergebundene Schriftform- oder Nachweiserfordernisse – beseitigt oder zumindest abgebaut werden.

Der NKR begrüßt deshalb das von der Bundesregierung dazu im vergangenen Jahr eingeleitete umfassende Normenscreening. Die Erfassung des vorhandenen Regelungsbestandes mit etwa 3.400 Schriftformerfordernissen hat das BMI abgeschlossen. Deren Bewertung durch Fachleute aus Bund, Ländern, Kommunen und Verbänden hat begonnen. Das Ziel, möglichst viele Schriftformerfordernisse zu streichen oder – je nach Funktion und Bedeutung der einzelnen Schriftform – durch möglichst niederschwellige, elektronische Alternativen zu ersetzen, scheint erreichbar. Der NKR wird die ab Sommer 2016 angekündigte Umsetzung verfolgen.

7.2. E-Akte rechtsicher machen

Ein wesentlicher Baustein für medienbruchfreie und effiziente Verwaltungsabläufe ist die lückenlose Einführung der elektronischen Akte. Die E-Akte ist grundlegende Voraussetzung für die moderne Kommunikation zwischen Behörde, Bürger und Wirtschaft mittels digitalisierter Verfahrensabläufe. Trotz der Digitalen Agenda, die auch als Leitlinie für den digitalen Wandel in der Verwaltung optimale Rahmenbedingungen schaffen sollte, gibt es bei der Einführung der E-Akte in den Verwaltungen immer noch wesentliche praktische Hemmnisse und Rechtsunsicherheiten. Zur Verbesserung der Akzeptanz der E-Akte im Rechtsverkehr und zur Vermeidung unwirtschaftlicher Parallelstrukturen durch den Fortbestand der Papierakten ist ein einheitlicher, praktikabler Rechtsstandard erforderlich. Der NKR fordert Bund und Länder auf, verbindlich auf die Verwendung der E-Akte zu dringen und dafür die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

7.3 E-Government-Prüfleitfaden

Um bereits bei der Erarbeitung neuer Gesetze und Verordnungen auf bürokratiearme, elektronische Verfahren zu achten, haben IT-Planungsrat und NKR im Jahr 2013 einen E-Government-Prüfleitfaden³¹ entwickelt, der vom Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau zur Anwendung empfohlen und an alle Bundesressorts und Länder verteilt wurde. Der NKR nutzt den Leitfaden bei der Prüfung neuer Regelungsvorhaben. Zudem beobachtet der NKR, dass vermehrt Regelungsvorhaben auf Verfahrenserleichterungen durch E-Government bzw. E-Justice abzielen; so z. B. bei der Reform des Vergaberechts oder der Digitalisierung des Vollstreckungsverfahrens bei Geldforderungen. Allerdings werden nach dem Eindruck des NKR vielfach die Chancen der Digitalisierung bei Rechtssetzungsvorhaben noch nicht ausgeschöpft. Der NKR wird weiterhin die konsequente E-Government/E-Justice-Tauglichkeit von Regelungsentwürfen prüfen und einfordern.

7.4 E-Gesetzgebung

Der Gesetzgebungsprozess selbst muss digitalisiert werden. Dies ist ein komplexer, arbeitsteiliger Prozess, der erhebliches Potenzial für eine durchgehende, möglichst medienbruchfreie Digitalisierung hat. Derzeit arbeiten die Ressorts mit Word-Dokumenten und E-Mail-Kommunikation. Als Ergänzung zu Word stellt das BMJV seit geraumer Zeit mit eNorm ein elektronisches Hilfsmittel für die Gesetzgebungsarbeit zur Verfügung. Dieses wird allerdings nur von einigen Ressorts und vom Deutschen Bundestag genutzt. Der NKR begrüßt daher das Projekt E-Gesetzgebung der Bundesregierung, mit dem der Gesetzgebungsprozess in einem durchgängig elektronischen Gesetzgebungsworkflow vom Entwurf bis zur Verkündung digital abgebildet werden soll. Darin sollten auch die zahlreichen Leitfäden und Arbeitshilfen zur besseren Rechtsetzung – und zwar nicht als schwer handhabbare Einzeldokumente, sondern flexibel in Form kontextabhängiger Assistenz- und Hilfsfunktionen – eingearbeitet werden. Zudem sollten Rechtsnormen zukünftig datenbanktechnisch erfasst werden. Der so geschaffene digitale Normenbestand erleichtert die Handhabung und Auswertung. Rechtsänderungen können besser vorbereitet und Querbezügen sowie Abhängigkeiten zwischen den Normen leichter nachgegangen werden.

³¹ IT-Planungsrat/ Nationaler Normenkontrollrat, E-Government-Prüfleitfaden, www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Service/Publikationen/Leitfaeden/_node.html, Stand: 30.7.2015.

Die beträchtlichen Arbeitserleichterungen durch den Einsatz und die Leistungsfähigkeit moderner IT-Technologien schaffen den gesetzgebenden Organen den nötigen Freiraum für eine bessere, bürokratieärmere Rechtsetzung und eine höhere Qualität neuer Regelungen. Der NKR fordert die Bundesregierung auf, die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen für eine zügige und ressortübergreifende Einführung der E-Gesetzgebung bereitzustellen.

VIII. Folgekosten auf EU-Ebene

1. Das Better Regulation Package – die Pläne der neuen Europäischen Kommission

Zum 1. November 2014 wurde der Niederländer Frans Timmermans vom Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, zum Ersten Vizepräsidenten der Europäischen Kommission ernannt, der unter anderem für das Thema der besseren Rechtsetzung zuständig ist. Am 19. Mai 2015 stellte Vizepräsident Timmermans seine neue Agenda für eine bessere Rechtsetzung in der Europäischen Union vor.³² Aus Sicht des NKR sind dabei besonders die Einführung des Regulatory Scrutiny Boards und der verbesserten Konsultationsmöglichkeiten relevant.

Das Regulatory Scrutiny Board soll das ‚Impact Assessment Board‘ ablösen, das bisher für die kommissionsinterne Qualitätssicherung der Folgenabschätzung zuständig war. Neu ist dabei, dass das Regulatory Scrutiny Board aus vier Kommissionsmitarbeitern und drei externen Experten bestehen soll. Das Impact Assessment Board bestand bislang ausschließlich aus Kommissionsmitarbeitern, so dass das Gremium mit der Berufung von drei externen Experten ein größeres Maß an Unabhängigkeit erhalten wird. Der NKR begrüßt diese Entwicklung ausdrücklich als einen Schritt in die richtige Richtung.

Der NKR begrüßt außerdem die Verbesserung der Konsultationsmöglichkeiten für alle Betroffenen. Dabei ist besonders die Beteiligungsmöglichkeit an Regelungsvorhaben zu einem sehr frühen Zeitpunkt hervorzuheben, nämlich an den sogenannten Roadmaps und den neu eingeführten Inception-Impact Assessments, die einen Vorentwurf der Folgenabschätzung darstellen sollen. Wenn die Betroffenen damit in einem frühen Stadium wesentlich bessere Möglichkeiten haben, auf ihre Belange und die möglichen Folgekosten einer geplanten Regelung aufmerksam zu machen, so ist dies aus Sicht des NKR ein wichtiger Schritt hin zu mehr evidenzbasierter Rechtsetzung.

Vizepräsident Timmermans stellte mit seiner Agenda zur besseren Rechtsetzung auch einen Vorschlag für eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung vor, die zwischen der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat geschlossen werden soll. Der Vorschlag sieht unter anderem vor, dass sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat eine neue Folgenabschätzung erstellen sollen, wenn sie über wesentliche Änderungen des Regelungsvorschlags der EU-Kommission beraten. Damit geht der Vorschlag sogar über das hinaus, was in Deutschland praktiziert wird. Auf nationaler Ebene gibt es bislang lediglich eine Folgenabschätzung zu Regierungsentwürfen oder Formulierungshilfen, nicht aber zu Änderungsanträgen, die aus dem Bundestag oder des Bundesrat stammen. Sollten sich die drei Institutionen auf diesen Vorschlag der Europäischen Kommission einigen, so wäre dies aus Sicht des NKR ein weiterer bedeutender Schritt hin zu mehr Transparenz und mehr Kostenbewusstsein auf der EU-Ebene. Der Zeitplan sieht vor, dass die Beratungen bis zum Dezember 2015 abgeschlossen sein sollen. Der NKR geht davon aus, dass die Bundesregierung in den Verhandlungen den Vorschlag von Vizepräsident Timmermans unterstützt. Denn nur durch die Kombination eines verbesserten EU Ex ante-Verfahrens mit einer starken Interinstitutionellen Vereinbarung ist es möglich, systematisch Einfluss auf die Folgekosten zu nehmen, die für Deutschland aus der Umsetzung von europäischen Rechtsakten entstehen.

³² Siehe Fußnote 17.

2. Arbeit und Ergebnisse der Stoiber-Gruppe

Am 14. Oktober 2014 übergab der Vorsitzende der „Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten“, Dr. Edmund Stoiber, seinen Abschlussbericht³³ an den scheidenden Präsidenten der Europäischen Kommission, Manuel Barroso.

Die auch als Stoiber-Gruppe bekannte „Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten“ war im Jahr 2007 erstmals eingesetzt worden, um die Europäische Kommission im Kampf gegen die Bürokratie zu beraten. In den Jahren 2010 und 2012 wurde das Mandat jeweils ausgeweitet und verlängert. Der Vorsitzende des NKR, Dr. Johannes Ludewig, gehörte von Beginn an zu dem Team von 14 Experten, mit denen der ehemalige Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber gemeinsam den Bürokratieabbau in der Europäischen Union vorangetrieben hat.

Während ihrer ersten Mandatszeit von 2007 bis 2010 fokussierte sich die Stoiber-Gruppe darauf, die Europäische Kommission bei Maßnahmen zur Verringerung von Bürokratielasten zu beraten. Aufgabe der Stoiber-Gruppe war es dabei, konkrete Vorschläge unterbreiten, welche Änderungen an geltenden Rechtsvorschriften einen Beitrag zum Bürokratieabbau leisten könnten.

Während des zweiten Mandats von 2010 bis 2012 erhielt die Stoiber-Gruppe den Auftrag, die Umsetzung von EU-Rechtsakten in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu vergleichen und einen Bericht mit best practice Beispielen zu erarbeiten. Dabei stellte sich heraus, dass etwa ein Drittel der Bürokratiekosten von Unternehmen nicht direkt auf EU-Rechtsakte zurückzuführen sind, sondern auf zusätzlichen höheren Anforderungen der Nationalstaaten beruhen, dem sogenannten gold plating.

Während des dritten Mandates von 2012 bis 2014 beauftragte die Europäische Kommission die Expertengruppe damit, anhand von Fallstudien weitere konkrete Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu identifizieren.

Insgesamt stellte die Stoiber-Gruppe bei den Bürokratiekosten ein Einsparpotenzial von 41 Milliarden Euro fest. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament haben einen großen Teil davon aufgegriffen. Bisher wurden Maßnahmen mit einem jährlichen Einsparpotenzial von 33,4 Milliarden Euro angenommen. Daraus dürften sich insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen spürbare Entlastungen ergeben.

Stoiber-Gruppe, so wurde die „Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten“ oft genannt, denn der Vorsitzende war der ehemalige bayerische Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber.

Die Stoiber-Gruppe wurde im Jahr 2007 eingesetzt, um die Kommission bei der Umsetzung des Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union zu unterstützen. Sie bestand aus 15 Mitgliedern, die aufgrund ihrer Sachkenntnis im Bereich der besseren Rechtsetzung und der unter das Aktionsprogramm fallenden Politikfelder ausgewählt wurden. Der Vorsitzende des NKR, Dr. Johannes Ludewig, war während der gesamten Mandatszeit Mitglied der Stoiber-Gruppe. Das Mandat wurde 2010 und 2012 zweimal verlängert und erweitert. Es endete am 31. Oktober 2014.

³³ Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten, Bürokratieabbau in Europa, Abschlussbericht vom 24.7.2014, auch veröffentlicht unter http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Pressemitteilungen/2014-10-14_uebergabe_abschlussbericht_stoiber-gruppe_2014.html, Stand: 30.7.2015.

3. Netzwerk RegWatchEurope und Aktivitäten des NKR

Neben dem NKR in Deutschland gibt es in Europa vier weitere unabhängige Gremien, die ihre Regierungen beim Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung beraten. Dies sind die unabhängigen Räte Großbritanniens (RPC), der Niederlande (ACTAL), Schwedens (Regelrådet) und der Tschechischen Republik (RIAB).³⁴ Gemeinsam mit dem NKR haben sich diese unabhängigen Räte zu dem informellen Netzwerk RegWatchEurope zusammengeschlossen. Auch wenn die jeweiligen Aufgaben und Mandate unterschiedlich sind, so sind doch alle in die Prüfung neuer Regelungsvorhaben, also in der Ex ante-Prüfung, eingebunden. Im Netzwerk RegWatchEurope ist der NKR durch den Vorsitzenden, Dr. Johannes Ludewig, vertreten.

Die Zusammenarbeit im Netzwerk RegWatchEurope verfolgt das Ziel, gemeinsam die Anliegen der unabhängigen Räte auf europäischer und internationaler Ebenen voran zu bringen. Dazu entwickelt das Netzwerk Positionspapiere und platziert die gemeinsamen Anliegen direkt bei den Entscheidungsträgern. Beispielhaft seien dafür folgende Aktivitäten genannt:

3.1 Veranstaltung „New European Parliament, New Commission – New Perspectives for Smart Regulation?“ am 10. September 2014 in Brüssel

Am 10. September 2014 luden die fünf Vorsitzenden des Netzwerks RegWatchEurope mit Unterstützung der Europaabgeordneten Dr. Angelika Niebler ein, um über eine Agenda der besseren Rechtsetzung zu diskutieren. Neben zahlreichen Europaabgeordneten nahmen Vertreter der Verbände, der Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und der Parlamentsverwaltung teil. Gegenstand der Diskussion waren die zentralen Anliegen des Netzwerks für Neuerungen auf europäischer Ebene. Zu den Kernforderungen gehören die Einführung eines unabhängigen Gremiums zur Prüfung der Folgenabschätzung auf EU-Ebene und neue Abbauziele der Europäischen Kommission, um Bürokratie und Erfüllungsaufwand reduzieren zu können.

3.2 Treffen des Netzwerks RegWatchEurope mit Vizepräsident Timmermans

Am 9. Februar 2015 trafen sich die Mitglieder des Netzwerks RegWatchEurope zu einem Gespräch mit Vizepräsident Timmermans in Brüssel. Ergebnis des Gesprächs war es, die Empfehlung des Netzwerks RegWatchEurope für eine neue Agenda zur besseren Rechtsetzung näher zu erläutern. Zudem gab Vizepräsident Timmermans erste Hinweise zu seinen Plänen zum Thema bessere Rechtsetzung in der Europäischen Union.

3.3 Eurochambres Event

Auf Einladung des Europäischen Dachverbands der Handelskammern, Eurochambres, diskutierten die Mitglieder des Netzwerks RegWatchEurope am 3. Juni 2015 mit Europaabgeordneten und Vertretern der Europäischen Kommission, des Rates und der Verbände über den Vorschlag von Vizepräsident

³⁴ Informationen hierzu unter www.normenkontrollrat.bund.de → EU & Internationales, Stand: 17.8.2015.

Timmermans für eine neue Agenda der besseren Rechtsetzung in der Europäischen Union. Vizepräsident Timmermans hatte diese Agenda am 19. Mai 2015 in Brüssel vorgestellt. Vertreter der Europäischen Kommission erläuterten den Anwesenden die Pläne der Europäischen Kommission. Die Vorsitzenden der fünf unabhängigen Räte, einige Europaabgeordnete sowie ein Vertreter aus der Administration des Rates der Europäischen Union bewerteten das Paket der Europäischen Kommission. Dabei begrüßten die Vorsitzenden der fünf unabhängigen Räte den Vorstoß von Vizepräsident Timmermans als einen wichtigen ersten Schritt in die richtige Richtung. Bei der Diskussion wurde aber auch deutlich, dass vor allem der Vorschlag für eine Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat noch zu schwierigen Beratungen zwischen den drei EU-Institutionen führen dürfte.

4. Internationale Zusammenarbeit

Auch über das Netzwerk RegWatchEurope hinaus pflegt der NKR zahlreiche internationale Kontakte. Das ermöglicht es einerseits, die Entwicklung der besseren Rechtsetzung in anderen Ländern zu verfolgen und andererseits das Konzept des NKR bekannt zu machen.

So zeigte sich beispielsweise das französische Parlament, die Assemblée nationale, interessiert an den Konzepten des NKR und der Nachbarländer zur besseren Rechtsetzung. Am 28. November 2014 lud der Präsident des französischen Parlamentes deshalb den Vorsitzenden des NKR, Dr. Johannes Ludewig, anlässlich eines Colloquiums ein, die Arbeitsweise und die Bilanz des NKR vorzustellen. Der Einladung war eine Untersuchung des französischen Parlamentes vorausgegangen, wie die Gesetzgebungsprozesse in Frankreich verbessert werden könnten.

Auch in Italien besteht großes Interesse an dem deutschen Konzept zur besseren Rechtsetzung und an der Arbeit des NKR. Auf der Konferenz "Regulation for Growth. Regulatory Quality as a driver of sustainable growth in the European Union", die im Januar 2015 in Rom stattfand, stellte der NKR deshalb sein Konzept vor.

In Israel hatte der NKR im Berichtszeitraum sogar zwei Mal die Gelegenheit, die Arbeit des NKR vorzustellen: Im Dezember 2014 anlässlich der „International Legislation Conference“, zu der das israelische Parlament, der Knesset, in Kooperation mit der Bar-Ilan-Universität Jerusalem eingeladen hatte und im März 2015 anlässlich der Konferenz „50 Years of German-Israeli Relations Evaluating the Present, Envisioning the Future“ in Jerusalem.

Auch mit den Nachbarländern Österreich und Polen pflegt der NKR enge Kontakte. Gegenseitige Besuche sowie ein Austausch zu aktuellen Entwicklungen prägen diese Beziehungen.

Der Austausch mit internationalen Partnern zeigt Wirkung: So erwägen beispielsweise Frankreich und Norwegen, ein unabhängiges Gremium ähnlich dem Vorbild des NKR einzusetzen.

Ausblick

Mit diesem Jahresbericht geht der Nationale Normenkontrollrat in das letzte Jahr seiner zweiten Mandatszeit. Nach Einführung der ‚One in one out‘-Regel wird der Nationale Normenkontrollrat versuchen, in den verbleibenden 12 Monaten bei weiteren wichtigen Themen zu abschließenden Regelungen zu kommen: Weitentwicklung des EU Ex ante-Verfahrens, d. h. frühzeitige Herstellung von Kostentransparenz für neue Vorschläge der Europäischen Kommission. Des Weiteren die Einführung eines praktikablen, objektiven Verfahrens für die im nächsten Jahr beginnende Ex post-Evaluierung kostenintensiver gesetzlicher Regelungen sowie eine Verständigung mit den Ländern über die sachgerechte Einbeziehung der Vollzugskosten von Ländern und Kommunen in die Ex ante-Ermittlung der gesetzlichen Folgekosten auf Bundesebene.

Der Nationale Normenkontrollrat möchte auch die öffentliche Sachdiskussion über Bürokratieabbau, Folgekostenbegrenzung und bessere Rechtsetzung weiterführen. Er wird deswegen am 19. Oktober 2015 im Bundeskanzleramt eine Fachtagung zu den damit verbundenen aktuellen Fragen durchführen. Er erhofft sich davon neue Impulse und Ideen, wie bürokratische Belastungen weiter reduziert und gesetzliche Folgekosten nachhaltig begrenzt und verringert werden können. Denn dafür braucht es die Entschlossenheit der Politik auf allen Ebenen, aber eben auch Wissen, Erfahrung und innovative Ideen.

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 Dr. Hatt
BM für Wirtschaft und Energie	Herr Schleyer	Herr Kay
BM des Innern	Frau Prof. Dr. Kuhlmann	Herr Kühn
BM der Justiz und für Verbraucherschutz	Herr Hahlen (Justiz)/ Frau Störr-Ritter (Verbraucherschutz)	Herr Dr. Sander/ Frau Dr. Hatt
BM der Finanzen	Herr Funke	Frau Jennrich
BM für Arbeit und Soziales	Frau Dr. Dückert	Herr Spengler
BM für Ernährung und Landwirtschaft	Frau Störr-Ritter/ Herr Hahlen	Frau Dr. Hatt/ Herr Dr. Sander
BM der Verteidigung	Herr Dr. Ludewig	Frau Dr. Hatt
BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Herr Hahlen	Frau Viardot
BM für Gesundheit	Herr Catenhusen	Frau Wernitz
BM für Verkehr und digitale Infrastruktur	Frau Grieser	Frau Wernitz
BM für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	Frau Prof. Dr. Verstejl	Frau Dr. Karl
BM für Bildung und Forschung	Frau Grieser	Herr Kühn
BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Herr Funke	Frau Dr. Hatt

Sekretariat:

Leiter: Dr. Dominik Böllhoff

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

2. Evaluation von Regelungsvorhaben gemäß Staatssekretärsbeschluss³⁵

Vornahme Evaluation	Ressort	Regelungsvorhaben
2016	BMF	Verordnung über die Inhalte der Prüfungsberichte für externe Kapitalverwaltungsgesellschaften, Investmentaktiengesellschaften, Investmentkommanditgesellschaften und Sondervermögen (Kapitalanlage-Prüfungsberichtsverordnung)
2016	BMF	Verordnung über Risikomessung beim Einsatz von Derivaten, Wertpapier-Darlehen und Pensionsgeschäften in Investmentvermögen nach dem Kapitalanlagegesetzbuch (Derivateverordnung)
2016	BMF	Art. 2 Kleinanlegerschutzgesetz (§ 2a Vermögensanlagegesetz)
2016	BMF	Verordnung über Inhalt, Umfang und Darstellung der Rechnungslegung von Sondervermögen, Investmentaktiengesellschaften und Investmentkommanditgesellschaften sowie die Bewertung der dem Investmentvermögen zugehörigen Vermögensgegenstände (Kapitalanlage-Rechnungslegungs- und Bewertungsverordnung)
2016	BMF	Verordnung über die Prüfung und Bescheinigung der Einhaltung bestimmter Pflichten der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 durch nichtfinanzielle Gegenparteien (Gegenpartei-Prüfbescheinigungsverordnung)
2016	BMUB	Standortauswahlgesetz
2017	BMF	Rundschreiben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – Hinweise zur Zusammenarbeit mit Versicherungsvermittlern, zu vertriebsbezogenen Aktivitäten und zum Risikomanagement bei dem Vertrieb von Versicherungsprodukten
2017	BMF	Zweite Verordnung zur Änderung der Wertpapierdienstleistungs-, Verhaltens- und Organisationsverordnung
2017	BMFSFJ	Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst
2017	BMF	Verordnung über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Vergütungssysteme von Instituten
2018	BMG	GKV-Versorgungsstärkungsgesetz

³⁵ Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, Konzeption zur Evaluierung der neuer Regelungsvorhaben, Beschluss vom 23.1.2013, veröffentlicht im Bericht der Bundesregierung 2012 nach § 7 NKRG, Anhang, siehe Fußnote 20.

Vornahme Evaluation	Ressort	Regelungsvorhaben
2018	BMJV	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten
2018	BMJV	Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren
2018	BMJV	Mietrechtsnovellierungsgesetz
2018	BMVi	Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen
2018	BMF	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (DGSD-Umsetzungsgesetz)
2018	BMF	Rundschreiben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – Anforderungen an Systeme und Kontrollen für den Algorithmushandel von Instituten
2018	BMAS	Rentenversicherung-Leistungsverbesserungsgesetz
2018	BMWi	Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes
2018	BMF	Gesetz zur Absicherung stabiler und fairer Leistungen für Lebensversicherte (Lebensversicherungsreformgesetz)
2018	BMF	Gesetz zur Anpassung des nationalen Bankenabwicklungsrechts an den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus und die europäischen Vorgaben zur Bankenabgabe (Abwicklungsmechanismusgesetz)
2018	BMVi	Erste Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr
2019	BMAS	Erstes Arbeitnehmer-Entsendegesetz-Änderungsgesetz
2019	BMF	Verordnung zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten und hinsichtlich der als Gesetz über die Steuerehrlichkeit bezüglich Auslandskonten bekannten US-amerikanischen Informations- und Meldebestimmungen (FATCA-USA-Umsetzungsverordnung)
2019	BMVi	Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes

Vorname Evaluation	Ressort	Regelungsvorhaben
2019	BMUB	Gesetz zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie
2019	BMWi	Gesetz zur Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen
2019	BMWi	Verordnung zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Fracking-Technologie
2019	BMF	Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Einreichung von Finanzinformationen nach dem Kreditwesengesetz
2019	BMF	Rundschreiben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zu den Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen
2019	BMF	Verordnung zur Novellierung der Monatsausweisverordnungen nach dem Kreditwesengesetz sowie zur Anpassung der ZAG-Monatsausweisverordnung und der Länderrisikoverordnung
2019	BMFSFJ	Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf
2019	BMJV	Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie
2019	BMUB	Gesetz zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes
2019	BMVi	Neuntes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften
2019	BMAS	Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz
2019	BMEL	Einundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung
2020	BMF	Kleinanlegerschutzgesetz (übrige Regelungen)
2020	BMAS	Tarifautonomiestärkungsgesetz
2020	BMF	Verordnung zur Anwendung von bankaufsichtsrechtlichen Vorschriften auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie zur Zuweisung der Aufsicht über die Einhaltung dieser Vorschriften an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (KfW-Verordnung)

Vornahme Evaluation	Ressort	Regelungsvorhaben
2020	BMF	Zweites Verkehrssteueränderungsgesetz
2020	BMF	Gesetz zum automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten in Steuersachen und zur Änderung des EU-Amtshilfegesetzes und anderer Gesetze
2020	BMF	Verordnung über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute sowie über die darüber zu erstellenden Berichte (Prüfungsberichtsverordnung)
2020	BMUB	Gesetz über die Nutzung genetischer Ressourcen
2020	BMUB	Elektro- und Elektronikgerätegesetz
2020	BMWi	Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz
2020	BMWi	Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen
2020	BMF	Gesetz zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen
2020	BMI	Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes
2022	BMI	IT-Sicherheitsgesetz
2023	BMJV	Schutzschriftenregisterverordnung
3 Jahre nach Inkrafttreten, noch nicht in Kraft getreten	BMUB	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen

3. Übersicht über die Veröffentlichungen des Nationalen Normenkontrollrat

Datum	Titel der Veröffentlichungen des NKR im Berichtszeitraum
3. Juli 2014	Pressemitteilung: Aufwände für Wirtschaft und Verwaltung durch Mindestlohngesetz ausgewiesen
20. August 2014	Pressemitteilung: BAföG-Novelle bringt Erleichterungen für Studierende und greift Empfehlungen des Nationalen Normenkontrollrates auf
18. September 2014	Pressemitteilung: Neue Impulse für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der Europäischen Union
6. Oktober 2014	Jahresbericht des NKR 2014
6. Oktober 2014	Pressemitteilung: „Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen“: Der Nationale Normenkontrollrat legt seinen Jahresbericht 2014 vor
13. Oktober 2015	Gutachten in Kooperation mit der Robert Bosch Stiftung GmbH zu Lebenslagen von Asylbewerbern, Vorschläge zur Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung
14. Oktober 2014	Pressemitteilung: Bürokratieabbau in Europa: Nationaler Normenkontrollrat begrüßt erfolgreiche Bilanz des Abschlussberichts der Stoiber-Gruppe
25. November 2014	NKR-Newsletter
11. Dezember 2014	Pressemitteilung: Bürokratieabbau nimmt Fahrt auf – Nationaler Normenkontrollrat begrüßt Eckpunkte der Bundesregierung für den Abbau von Bürokratie und die Begrenzung von Belastungen durch neue Gesetze
21. Januar 2015	Pressemitteilung: Den Vollzug bei der Gesetzgebung mitdenken – Nordrhein-Westfalen und Nationaler Normenkontrollrat verabreden Modellversuch zum Bürokratieabbau
25. März 2015	Pressemitteilung: Bundesregierung entlastet Mittelstand und setzt mit ‚One in one out‘ neue Maßstäbe im Kampf gegen gesetzliche Kostenflut
13. April 2015	NKR-Sondernewsletter
23. April 2015	Pressemitteilung: Nationaler Normenkontrollrat nimmt Stellung zum Bericht der Bundesregierung 2014: Chance zur Begrenzung gesetzlicher Folgekosten ergriffen
18. Mai 2015	NKR-Newsletter
18. Mai 2015	Gutachten: Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Länder und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln?
19. Mai 2015	Pressemitteilung: Nationaler Normenkontrollrat begrüßt Maßnahmenpaket der EU-Kommission für eine bessere Rechtsetzung

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

ab 1. Juli 2014

1./2. Juli 2014	2. Zukunftskongress Staat & Verwaltung
2. Juli 2014	Gespräch mit dem Wirtschaftsausschuss
3. Juli 2014	NKR-Sitzung, Berlin
24. Juli 2014	Sitzung der Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten, Brüssel
2. September 2014	Gespräch mit Frau Müller (Vorsitzende der Hauptgeschäftsführung des BDEW)
5. September 2014	NKR-Sitzung, Berlin
8. September 2014	Gespräch mit Herrn Dr. Stoiber, Vorsitzender der Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten
10. September 2014	RegWatchEurope Veranstaltung: MEP Breakfast in Brüssel
11. September 2014	Gespräch mit Herrn Dr. Orłowski (BMG) zum Arztpraxenprojekt
11. September 2014	Gesprächsrunde des NKR mit den Ländern
19. September 2014	NKR-Sitzung, Berlin
22. September 2014	Sitzung der Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten, Brüssel
22. September 2014	Gespräch mit GKV-Spitzenverband zum weiteren Verlauf Arztpraxenprojekt
23. September 2014	Ministergespräch mit Herrn BM Maas, BMJV
24. September 2014	Ministergespräch mit Herrn BM Gabriel, BMWi
25. September 2014	Veranstaltung der Hans-Seidel-Stiftung zum EU-Bürokratieabbau
6. Oktober 2014	NKR-Sitzung, Berlin
6. Oktober 2014	Jahresberichtsübergabe & Halbzeitbilanz
9. Oktober 2014	Gespräch mit Herrn ChefBK Altmaier (Bundeskanzleramt)
14. Oktober 2014	Übergabe des Abschlussberichtes der Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten an den Präsidenten der Europäischen Kommission, Herrn Barroso
15. Oktober 2014	Öffentliche Anhörung des Bildungsausschusses im Bundestag zum 25. BAföG-Änderungsgesetz
15. Oktober 2014	Vortrag beim PKM-Vorstand
16. Oktober 2014	Ministergespräch mit Frau BM Prof. Dr. Wanka, BMBF
27. Oktober 2014	NKR-Sitzung, Berlin
27. Oktober 2014	Besprechung mit Chef BK Altmaier und den beamteten Staatssekretären
4. November 2014	Deutscher Arbeitgebertag 2014

5. November 2014	Gespräch mit den Mittelstandsausschüssen BDI/BDA und DIHK
5. November 2014	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Machnig, BMWi
6. November 2014	Gespräch mit AWV (Herrn Naujokat, Herr Schütz, Herr Verenkotte)
6. November 2014	NKR-Sitzung, Berlin
18. November 2014	NKR-Sitzung, Berlin
28. November 2014	Colloquium Assemblée national in Paris
4. Dezember 2014	NKR-Sitzung, Berlin
4. Dezember 2014	Ministergespräch mit Herrn BM Schmidt, BMEL
11. Dezember 2014	2. Gesprächsrunde mit den Ländern
16. Dezember 2014	Workshop Arztpraxenprojekt
18. Dezember 2014	NKR-Sitzung, Berlin
ab 1. Januar 2015	
7. Januar 2015	Arztpraxenprojekt, Pressegespräch gemeinsam mit der KVWL und der Barmer GEK
15. Januar 2015	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Asmussen, BMAS
16. Januar 2015	NKR-Sitzung, Berlin
19. Januar 2015	Gespräch mit der KBV
20. Januar 2015	Veranstaltung zur Bilanz Regelrådet in Stockholm
21. Januar 2015	Gespräch mit Vertretern der Landesministerien
21. Januar 2015	Gespräch mit NRW-Mittelstandsbeirats und Pressegespräch mit dem Wirtschaftsminister des Landes NRW, Herrn Duin
26. Januar 2015	Arztpraxenprojekt: Workshop Zahnärzte
27. Januar 2015	Arztpraxenprojekt: Workshop Ärzte
3. Februar 2015	Gespräch mit der KBV
5./6. Februar 2015	NKR-Sitzung und Klausurtagung, Berlin
9. Februar 2015	Gespräch RegWatchEurope mit VP Timmermanns
12. Februar 2015	Vortrag zum Arztpraxenprojekt Arbeitskreis Kassenvereinigungen bei der KBV
13. Februar 2015	Gespräch mit Herrn Scheller, Präsident des BRH
19. Februar 2015	Gespräch mit dem GKV-Spitzenverband
20. Februar 2015	NKR-Sitzung, Berlin
23. Februar 2015	Gespräch mit der Wirkungscontrollingstelle des Österreichischen Bundeskanzleramts (Sektionschefin Flatz) und dem Präsidenten der Aufgabenreform- und Deregulierungskommission, (Prof. Dr. Thienel), Wien
23. Februar 2015	Arztpraxenprojekt-Workshop Zahnärzte, Köln
24. Februar 2015	Teilnahme an der Europakonferenz des BMWi

25. Februar 2015	Arztpraxenprojekt-Workshop Ärzte
25. Februar 2015	Vortrag und Paneldiskussion auf der Anti-Bürokratie-Tagung der FDP. Die Liberalen Schweiz in Bern
2. März 2015	NKR-Sondersitzung, Berlin
3. März 2015	Teilnahme am Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau
4. März 2015	Vortrag in der Sitzung des Ausschusses „Digitale Agenda“ im Deutschen Bundestag
5. März 2015	NKR-Sitzung, Berlin
8. – 10. März 2015	Vortrag auf der Konferenz 50 Jahre Bilaterale Beziehungen Israel-Deutschland, Hebräische Universität, Jerusalem
20. März 2015	NKR-Sitzung, Berlin
23. März 2015	Arztpraxenprojekt-Workshop Zahnärzte
23. März 2015	Compliance-Konferenz 2015, Teilnahme an parlamentarischer Diskussionsrunde, Berlin
24. März 2015	Arztpraxenprojekt-Workshop Ärzte
7. April 2015	Jury-Sitzung für den Wirtschaftspreis des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln
14. April 2015	Arztpraxenprojekt-Workshop Ärzte und Zahnärzte
17. April 2015	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Machnig, BMWi
23. April 2015	Gemeinsamer Workshop des NKR mit dem BMEL zum Abbau von Bürokratiekosten auf EU-Ebene
24. April 2015	NKR-Sitzung, Berlin
5. Mai 2015	Arztpraxenprojekt-Workshop Ärzte und Zahnärzte
7. Mai 2015	Gespräch mit dem Bundesrechnungshof zum Thema Evaluation
7. Mai 2015	NKR-Sitzung, Berlin
11. Mai 2015	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Stroppe, BMG, zum Arztpraxenprojekt
11. Mai 2015	Übergabe des Wirtschaftspreises Bürokratie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln – Festvortrag Dr. Ludewig
12. Mai 2015	Gespräch mit Koreanischer Delegation zum Thema „Better Regulation“, Seoul
19. Mai 2015	Gespräch mit einer Delegation des polnischen Außenministeriums
22. Mai 2015	NKR-Sitzung, Berlin
26. Mai 2015	Konferenz „Simplifying and Improving the Law“, Lissabon
3. Juni 2015	Teilnahme am Eurochambres Event, Brüssel
9. Juni 2015	Arztpraxenprojekt-Workshop Ärzte und Zahnärzte
11. Juni 2015	Gespräch mit Herrn Dr. Huber, Chef der Staatskanzlei Bayern
23./24. Juni 2015	3. Zukunftskongress Staat & Verwaltung

5. Liste ausgewählter Termine der weiteren NKR-Mitglieder

ab 1. Juli 2014

9. Oktober 2014	Konferenz „Digitale unternehmensfreundliche Verwaltung“ im BMWi
13. Oktober 2014	Vorstellung der von der Robert Bosch Stiftung GmbH und dem NKR in Auftrag gegebenen Vorstudie zu „Lebenslagen von Asylbewerbern: Vorschläge zur Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung“ auf dem Migrationspolitischen Forum des Forschungszentrums Ausländer- & Asylrecht der Universität Konstanz
3. November 2014	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Steffen, BMF
10./11. Dezember 2014	International Conference on Legislation in Knesset/Israel
12. Dezember 2014	Gespräch mit Herrn Krautscheid (Mitglied der Geschäftsführung des Bundesverbandes deutscher Banken e.V.)
5. Februar 2015	Gespräch mit dem BMJV (UA ZB) zum Themenfeld E-Justice
25. Februar 2015	Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Landtages NRW, Düsseldorf
26. Februar 2015	Mittelstandsbeirat des BMWi
4. März 2015	Gespräch mit Herrn Fahrenschoen (Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes)
9. März 2015	Gespräch mit Herrn Dr. Jörg Freiherr Frank von Fürstenwerth (Vorsitzender der Hauptgeschäftsführung des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.)
6. Mai 2015	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Kleindiek, BMFSFJ
22. Mai 2015	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Geismann, BMF

6. Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
b.	beim
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDEW	Bundesverband der Energie und Wasserwirtschaft e. V.
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BKI	Bürokratiekostenindex
BM	Bundesministerium
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
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BRH	Bundesrechnungshof
bspw.	beispielsweise
BZÄK	Bundeszahnärztekammer
bzw.	beziehungsweise
ChefBK	Chef des Bundeskanzleramtes
CIO	Chief Information Officer
d. h.	das heißt
DIHK	Deutsche Industrie- und Handelskammertag
Dr.	Doktor
EU	Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
FACTA	Foreign Account Tax Compliance Act
FDP	Freie Demokratische Partei

G	Gesetz
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GEK	Gmünder Ersatzkasse
GGO	Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-SV	GKV-Spitzenverband
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IT	Informationstechnologie
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KVWL	Kassenärztliche Vereinigung Westfalen-Lippe
KZBV	Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung
LMIV	Lebensmittel-Informationsverordnung
MEP	Member of the European Parliament
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NKRG	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates
MdB	Mitglied des Bundestages
Mio.	Million
Mod.	Modernisierung
Mrd.	Milliarde
PKM	Parlamentskreis Mittelstand der CDU/CSU-Fraktion
Prof.	Professor/Professorin
RL	Richtlinie
StK	Staatskanzlei
StM	Staatsminister
TSE	Transmissible spongiforme Enzephalopathien
USA	United States of America
VP	Vizepräsident

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

Oktober 2015

Redaktion

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin

Satz und Gestaltung

MediaCompany –
Agentur für Kommunikation GmbH

Bildnachweis

Foto: Bundesregierung/Thomas Imo

Druck

Bonifatius GmbH, Paderborn