



**Gutachten im Auftrag
des Nationalen Normenkontrollrates**

**„Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können
EU, Bund, Länder und Kommunen die Folgekosten
rechtlicher Vorgaben besser ermitteln?“**

Version 1.0

Berlin, April 2015

Kurzbeschreibung des Instituts

Das IfG.CC forscht zu Themen des modernen Regierens und Verwaltens mit und ohne Informationstechnik. Die fachliche Ausrichtung des IfG.CC ist maßgeblich geprägt durch Public Management und Verwaltungswissenschaft. Wichtige Themenschwerpunkte sind: Strukturwandel mit E-Government („Stein-Hardenberg 2.0“) und vernetzte Verwaltung, neue (vernetzte) Organisationsformen und Steuerung dieser Arrangements, Prozessmanagement sowie ausgewählte Themen des Personalmanagements. Begleitet werden diese Themenschwerpunkte durch Forschungen zur Einführung von Innovationen (Innovationsmanagement). Neben der Forschung entwickelt das IfG.CC auch Methoden und Vorgehensmodelle nichttechnischer Art, mit denen Forschungsergebnisse besser in die Praxis übertragen werden können (Transfer). Hierzu zählen überwiegend Prozess- und Referenzmodelle, modulbasierte Stellenbewertungsansätze oder Evaluierungswerkzeuge zur Beurteilung von IT-gestützten Systemen und Tools der Verwaltung. Basierend auf den Forschungs- und Entwicklungsergebnissen werden Regierungen und öffentliche Verwaltungen bei ihren Modernisierungsvorhaben z.B. mit wissenschaftlicher Begleitung, Gutachten, Studien oder Evaluierungen unterstützt.

Das IfG.CC wurde im Jahr 2001 als wissenschaftliches Institut von Professoren der Universität Potsdam und Universität Oldenburg im Rahmen eines seinerzeit vom Land Brandenburg geförderten Forschungsprojektes gegründet. Seitdem hat das IfG.CC mehr als 100 Projekte auf EU, Bundes-, Landes- und Kommunalebene ausgeführt. Die Forschungsergebnisse werden regelmäßig auf nationalen wie internationalen Konferenzen vorgestellt sowie in einschlägigen Fachpublikationen und Journals veröffentlicht.

INHALTSVERZEICHNIS

Management Summary	5
1 Das Gutachten: Einordnung und Vorgehen.....	8
1.1 Problemstellung: Erhebung von Vollzugskosten als Mehrebenenproblem	8
1.2 Methodisches Vorgehen	10
1.3 Gang der Darstellung.....	13
2 Folgenabschätzung bei EU-Initiativen.....	14
2.1 Hintergrund zur Folgenabschätzung	14
2.2 Einordnung der Folgenabschätzung in den Rechtsetzungsprozess	16
2.3 Darstellung einzelner Prozesse zur Folgenabschätzung	21
2.3.1 <i>Vorphase: Beteiligung der Mitgliedstaaten</i>	21
2.3.2 <i>Vorphase: Entwicklung der Roadmap</i>	24
2.3.3 <i>Kommissionsvorschlag erstellen: Folgenabschätzung durchführen</i>	29
2.4 Analyse mit Handlungsempfehlungen.....	34
2.4.1 <i>Institutionelle Rahmenbedingungen</i>	35
2.4.2 <i>Verfahren</i>	38
2.4.3 <i>Ressourcen</i>	40
3 Erfüllungsaufwand bei Bundesgesetzgebung.....	42
3.1 Hintergrund zum Erfüllungs- und Vollzugsaufwand.....	42
3.2 Einordnung des Erfüllungsaufwands in den Rechtsetzungsprozess.....	44
3.3 Darstellung einzelner Prozesse zur Erhebung des Vollzugsaufwands	49
3.3.1 <i>Vorphase: Entwicklung und Abstimmung des Eckpunktepapiers</i>	50
3.3.2 <i>Referentenentwurf erstellen: Ermittlung des Vollzugsaufwands</i>	53
3.3.3 <i>Referentenentwurf abstimmen: Beteiligung des NKR</i>	59
3.3.4 <i>Referentenentwurf abstimmen: Beteiligung und Unterrichtung von Ländern und Verbänden</i>	65
3.3.5 <i>Stellungnahme durch den Bundesrat</i>	73
3.4 Analyse mit Handlungsempfehlungen.....	75
3.4.1 <i>Institutionelle Rahmenbedingungen</i>	76
3.4.2 <i>Verfahren</i>	82
3.4.3 <i>Ressourcen</i>	87
4 Zusammenfassung und Schlussbetrachtung.....	90

5 Anlagen	102
Anlage 1: Liste der ausgewerteten Dokumente und Literatur.....	102
Anlage 2: Interviewleitfaden (Fragebogen)	106
Anlage 3: Prozessmodelle EU	107
<i>Anlage 3.1: Überblicksmodell Rechtsetzungsverfahren EU</i>	107
<i>Anlage 3.2: Detailmodell – Vorphase: Beteiligung der Mitgliedstaaten an Vorüberlegungen zu EU-Rechtsakten</i>	108
<i>Anlage 3.3: Detailmodell – Vorphase: Entwicklung der Roadmap</i>	109
<i>Anlage 3.4: Detailmodell – Kommissionsvorschlag erstellen: Folgenabschätzung durchführen</i>	110
Anlage 4: Prozessmodelle Bund.....	111
<i>Anlage 4.1: Überblicksmodell zum ebenenübergreifenden Rechtsetzungsverfahren – Erstellung und Abstimmung des Referentenentwurfs</i>	111
<i>Anlage 4.2: Überblicksmodell zum ebenenübergreifenden Rechtsetzungsverfahren – Abstimmung und Verabschiedung des Gesetzentwurfs</i>	112
<i>Anlage 4.3: Detailmodell – Vorphase zum Gesetzgebungsverfahren: Entwicklung und Abstimmung von Eckpunktepapieren</i>	113
<i>Anlage 4.4: Detailmodell – Ermittlung des Vollzugsaufwands – Einbeziehung des Statistischen Bundesamtes</i>	114
<i>Anlage 4.5: Detailmodell – Ermittlung des Vollzugsaufwands: Fall Novellierung des BattG</i>	115
<i>Anlage 4.6: Detailmodell – Beteiligung des NKR: Fachliche Abstimmung</i>	116
<i>Anlage 4.7: Detailmodell – Beteiligung des NKR: Formale Beteiligung im Rahmen der Schlussabstimmung</i>	117
<i>Anlage 4.8: Detailmodell – Beteiligung und Unterrichtung von Ländern und Verbänden: Abstimmungsprozess mit den Ländern</i>	118
<i>Anlage 4.9: Detailmodell – Beteiligung und Unterrichtung von Ländern und Verbänden: Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden</i>	119
<i>Anlage 4.10: Detailmodell – Stellungnahme durch den Bundesrat</i>	120

Management Summary

Die Bundesregierung schätzt seit dem Jahr 2011 den so genannten Erfüllungsaufwand für bundesrechtliche Vorgaben ab, d.h. die Folgekosten, die den Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung durch Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften entstehen. Ziel ist es, diese Folgekosten im Vorfeld der Kabinetttbefassung transparent zu machen und – wenn möglich – zu reduzieren.

Der Erfüllungsaufwand, welcher der Verwaltung durch die Umsetzung von bundesgesetzlichen Regelungen entsteht, wird auch als Vollzugsaufwand bezeichnet. Dieser Vollzugsaufwand liegt in erster Linie bei den Vollzugsträgern auf Landes- und Kommunalebene. Um jedoch den Vollzugsaufwand abschätzen zu können, ist der Bundesgesetzgeber auf das Wissen von Ländern und Kommunen angewiesen, da er häufig selbst nicht über ausreichende Kosten-Informationen verfügt. Das Vollzugswissen und die zugehörigen Zahlen mit möglichst geringem Aufwand zu beschaffen und angemessen zu berücksichtigen, gestaltet sich jedoch in der Praxis schwierig. Ähnlich verhält es sich auf EU-Ebene. Auch dort besteht die Herausforderung, Folgenabschätzungen (Impact Assessments) mit konkreten Zahlen zu unterlegen. Genauso wie der Bund, ist auch die EU auf Informationen der vollziehenden Ebene – in diesem Fall der Mitgliedsstaaten – angewiesen.

Gesetzgebung vollzugsorientiert zu gestalten und die Ermittlung konkreter Folgekosten wirkungsvoll in den Rechtsetzungsprozess zu integrieren, ist also ein Problem, das sich über das gesamte Mehrebenensystem von EU, Bund, Ländern und Kommunen erstreckt. Ziel des Gutachtens ist es herauszufinden, wie Vollzugswissen sowohl innerhalb Deutschlands als auch zwischen EU und Deutschland bzw. den EU-Mitgliedstaaten abgeschätzt wird. Untersucht werden die rechtlichen, organisatorischen und sonstigen Rahmenbedingungen von denen es abhängt, in welchem Maße und in welche Güte Vollzugsinformationen und Aufwandszahlen zwischen den Ebenen ausgetauscht werden und Berücksichtigung finden.

Die Untersuchung basiert auf der Darstellung und Analyse des Rechtsetzungsverfahrens auf EU- und Bundesebene. Dafür wurden rechtliche Grundlagendokumente und weitere Unterlagen ausgewertet, Experteninterviews geführt sowie Verfahrensabläufe in Form von Geschäftsprozessdiagrammen modelliert. Die Analyse der Rahmenbedingungen zur Einbindung von Vollzugsträgern und ihres Vollzugswissens in den Rechtsetzungsprozess orientierte sich an folgenden wesentlichen Fragestellungen: Welche institutionellen Rahmenbedingungen und rechtlichen Voraussetzungen bestehen für die Einbindung von Vollzugsträgern? Sind bestehende Verfahren und Methoden geeignet? Reichen die vorhandenen Zuständigkeiten aus? Sind die beteiligten Akteure willens und in der Lage, Vollzugsinformationen zu ermitteln und auszutauschen?

Aus der Analyse lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

	EU ↔ Bund	Bund ↔ Länder und Kommunen
A)	<u>Verbindlichkeit</u> der Einbindung von Vollzugsträgern und der Ermittlung des Vollzugsaufwandes erhöhen	
	1. Holschuld der EU/Bringschuld der Mitgliedsstaaten fixieren 2. Verfahrenswächter auf EU- und Bundesebene stärken 3. Vollzugswissen und Vollzugsaufwandszahlen frühzeitig berücksichtigen	1. Holschuld des Bundes und Bringschuld der Länder/Kommunen fixieren 2. Verfahrenswächter auf Bundesebene stärken 3. Frühzeitige Einbindung der Vollzugsträger und ausreichende Fristen gewährleisten
B)	<u>Verfahren</u> definieren, Methoden- und Verfahrenskompetenzen aufbauen, nutzerfreundliche Werkzeuge und Hilfsmittel bereitstellen, Wissensmanagement etablieren	
	4. Verfahren zur Folgenabschätzung vereinheitlichen und besser auf die Ermittlung von Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwand ausrichten 5. Etablierte Methoden der Aufwandsschätzung berücksichtigen und weiterentwickeln 6. Vollzugsaufwandsinformationen aufbereiten und wiederverwenden 7. Nutzerfreundliches Werkzeug zur Abfrage von Vollzugsaufwänden entwickeln	4. Neben Methoden- auch Verfahrensfragen klären und Abläufe vorstrukturieren 5. Statistischem Bundesamt als neutralem Aufwandsermittler direkten Zugang zu ausgewählten Vollzugsträgern gewähren 6. Vollzugsaufwandsinformationen wiederverwenden, aufbereiten und mit Mustervollzugsmodellen kombinieren 7. Nutzerfreundliches Werkzeug zur Abfrage von Vollzugsaufwänden entwickeln
C)	<u>Zuständigkeiten</u> und Ressourcen festlegen und ebenenübergreifendes Erfüllungsaufwandsnetzwerk etablieren	
	8. EU-Expertenarbeitsgruppen besser nutzen 9. Erfüllungsaufwandsbeauftragte in Generaldirektionen installieren 10. EU-Rechtsetzungsreferenten sensibilisieren, schulen und motivieren	8. Bund-Länder-Facharbeitsgruppen besser nutzen 9. Ebenenübergreifendes Netzwerk von Erfüllungsaufwandsbeauftragten und Vollzugsexperten etablieren 10. Rechtsetzungsreferenten sensibilisieren, schulen und motivieren

Vergleicht man die Rahmenbedingungen für die Ermittlung regulatorischer Folgekosten auf EU- und Bundesebene, so wird deutlich, dass beide vor ähnlichen strukturellen Herausforderungen stehen. In beiden Fällen fehlt ein funktionierender und systematischer Informationsfluss zwischen den rechtsetzenden und den vollziehenden Ebenen. Wie die Handlungsempfehlungen zeigen, erscheint eine Kombination aus rechtlichen Vorgaben, motivierenden Anreizen, klaren Zuständigkeiten, verständlichen und effizienten Verfahren sowie kompetenzstärkenden Maßnahmen und methodenunterstützenden Werkzeugen geeignet, um Motivation und Befähigung der Akteure im Hinblick auf den Informationsaustausch zu verbessern. Entscheidender Ansatzpunkt sind die innerhalb der Bundesrepublik ablaufenden Prozesse

zur Erhebung des Vollzugsaufwands. Je besser hier der Austausch zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalebene organisiert ist, desto einfacher lassen sich auch die Informationsanforderungen auf EU-Ebene erfüllen. Dabei kann auf bestehende Strukturen und Verfahren – wie etwa die Länder- und Kommunenbeteiligung – aufgebaut werden. Dies umfasst jedoch mehr als die „Amtshilfe aus dem Bestand“. Nötig sind institutionelle Infrastrukturen, die so ertüchtigt wurden, dass die Ermittlung des Vollzugsaufwands regelmäßig und frühzeitig, mit möglichst geringem Aufwand, aber doch repräsentativ und umfassend erfolgt.

1 Das Gutachten: Einordnung und Vorgehen

1.1 Problemstellung: Erhebung von Vollzugskosten als Mehrebenenproblem

Seit dem Jahr 2011 ermittelt die Bundesregierung den Erfüllungsaufwand für bundesrechtliche Vorgaben. Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgern, Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung entstehen (vgl. § 2 Abs. 1 NKR-Gesetz). Einen Teil des Erfüllungsaufwands stellen die Bürokratiekosten für Unternehmen dar, die sich nach dem Standardkostenmodell berechnen, das bereits seit 2006 – übernommen aus den Niederlanden – in Deutschland angewendet wird. Die Messung des Erfüllungsaufwands umfasst neben der Ermittlung von Bürokratiekosten auch die Kosten des Verwaltungsvollzugs (Vollzugsaufwand) und die Belastungen für Bürger, die durch eine Regelung entstehen. Im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand für Unternehmen werden nicht nur Kosten einer Informationspflicht für Unternehmen berücksichtigt (z.B. Meldung über den Wechsel eines Abgasfilters), sondern auch darüber hinausgehende Kosten (z.B. Beschaffung, Einbau und Wartung eines Abgasfilters).

Die Kontrolle der methodengerechten Berechnung des Erfüllungsaufwands sowie deren nachvollziehbare Darstellung obliegt dem Nationalen Normenkontrollrat (vgl. konkret: § 1 Abs. 3 NKR-Gesetz). Die Verpflichtung, den Erfüllungsaufwand zu ermitteln, haben dagegen die gesetzgebenden (Bundes-)Ressorts, worin zugleich eine Problematik liegt: Die Ressorts verfügen häufig nicht selbst über die notwendigen Informationen, um den Erfüllungsaufwand abzuschätzen, wie z.B. Fallzahlen oder Zeitaufwände. Das trifft insbesondere für den Vollzugsaufwand zu, weil der Bund Gesetze erlässt und diese in der Regel durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden (Art. 83 GG). In diesem Fall regeln die Länder die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 GG). Durch diese föderale Arbeitsteilung ist es für den Bund schwer, an Vollzugswissen zu gelangen. Der Bund ist auf die Zulieferung von Informationen durch die Bundesländer und insbesondere durch die Kommunen angewiesen, weil sie die wesentlichen Vollzugs- und damit auch die zentralen Wissensträger in Bezug auf den Vollzugsaufwand sind. „Der Vollzugsaufwand umfasst den in Euro-Beträge umgerechneten administrativen einmaligen und wiederkehrenden Aufwand zur Erbringung einer öffentlichen Leistung bzw. zur Erfüllung einer rechtlich normierten Pflicht der Verwaltung. Hierzu gehören u.a. die Personal- und Sachaufwände für die

Bereitstellung von Informationen, das Bearbeiten von Anträgen und die Durchführung von Überwachungsaufgaben“ (NKR 2014, S. 55).¹

Zwar können die Ressorts – soweit vorhanden – eigene Informationen, Datenbanken, Veröffentlichungen oder auch Daten aus vorherigen Berechnungen weiternutzen, trotzdem sind sie häufig auf die Zulieferung von weiteren Informationen angewiesen. Der Bund kann jedoch die Länder und Kommunen einerseits nicht verpflichten, Informationen zum Vollzugsaufwand zuzuliefern. Andererseits werden Vollzugsträger Informationen nicht zuliefern, wenn diese vom Bund nicht oder nicht ausreichend abgefragt werden.

Ähnlich wie zwischen Bund, Ländern und Kommunen stellt sich die Problematik im Verhältnis zwischen der EU und den EU-Mitgliedstaaten dar. Die EU legt jedoch – wie noch zu zeigen sein wird – in ihrer Folgenabschätzung (engl. „Impact Assessment“) einen deutlich geringeren Schwerpunkt auf die Vollzugskosten als der Bund, weil die Mitgliedstaaten im Regelfall autonom über den Vollzug von EU-Recht entscheiden.

Aus deutscher Sicht ist jedoch die Beteiligung an EU-Rechtsetzungsverfahren für die Verringerung der Vollzugskosten relevant, weil – je nach Politikfeld – ein nicht unerheblicher Teil² des EU-Rechts mittelbar oder unmittelbar auf die nationale Verwaltungssysteme wirkt (vgl. Furlak 2014, S. 58f.). Mithin stellt sich sowohl im Verhältnis zwischen Bund und Bundesländern bzw. Kommunen sowie zwischen EU und EU-Mitgliedstaaten für dieses Gutachten folgende zentrale Frage: *Wie und unter welchen institutionellen Rahmenbedingungen werden gegenwärtig Informationen zum Vollzugsaufwand im Mehrebenensystem erhoben und welche Möglichkeiten gibt es, die Erhebung von Informationen und die Abschätzung von Vollzugsaufwand zu verbessern?*

Das vorliegende Gutachten konzentriert sich auf den Vollzugsaufwand der Verwaltung als Teilbereich des Erfüllungsaufwands. Unbenommen ist, dass Informationen zum Vollzugsaufwand der Verwaltung, wie z.B. Fallzahlen, auch für die Ermittlung von Kosten für Bürger und Unternehmen genutzt werden können. Es geht jedoch um die stärkere Einbindung der Erfahrungen und des Wissens von Ländern und Kommunen in den Rechtsetzungsprozess auf Bundesebene, sowie um den Einfluss des Bundes auf den Rechtsetzungsprozess auf EU-Ebene. Insbesondere sind die gesetzgebenden Stellen wie auch die Vollzugsträger gefordert, Wissen zu Vollzugsaufwand über Verwaltungsebenen hinweg abzufragen, (verständlich) weiterzugeben und zu teilen. Wie dies derzeit erfolgt, wird auf der Basis von Abläufen

¹ „Nicht zum Vollzugsaufwand zählen die sog. Zweckausgaben, d.h. die Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten i.S. des Artikels 104a Absatz 3 und 4 GG. So sind z. B. nur die Verwaltungsaufwände für die Gewährung der Grundsicherung nach dem SGB XII Vollzugskosten, nicht aber die Kosten der Grundsicherungsleistung selbst“ (NKR 2014, S. 55).

² Die Zahlen schwanken zwischen 30 und 80 Prozent, je nach Methode. Betrachtet man einzelne Politikfelder wie Umwelt/Landwirtschaft, kann die Zahl bei bis zu 80 Prozent liegen (vgl. Furlak 2014, S. 58f.).

(Geschäftsprozessmodellierungen) dargestellt, die einen Kern des Gutachtens bilden. Die detaillierten Prozessdarstellungen sind in den Anlagen 3 und 4 aufgeführt.

1.2 Methodisches Vorgehen

Datenerhebung

Die Prozessdarstellungen und Fallerhebungen basieren auf der Auswertung von Dokumenten und durchgeführten Interviews. Ausgewertet wurden gesetzliche Grundlagen, Leitfäden, Handreichungen, Arbeitshilfen, Projektunterlagen etc. (siehe Anlage 1). Die Zielsetzung der Studie erforderte darüber hinaus eine empirische Herangehensweise, weil Klarheit zu schaffen ist, welche Akteure eingebunden sind und wie der Informationsfluss in Bezug auf den Erfüllungsaufwand tatsächlich zwischen den Beteiligten stattfindet. Kern der Datenerhebung waren 38 Interviews, die im Oktober 2014 mit am Gesetzgebungsprozess Beteiligten und Vollzugsträgern auf EU-, Bundes-, Landes- und Kommunalebene durchgeführt wurden.

Die folgende Tabelle gibt die Vertreter der befragten Institutionen wieder:

Thema	Rechtsetzung EU	Rechtsetzung Bund	Übergreifend
Befragte			
EU-Institutionen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Europäisches Parlament, Impact Assessment Unit ▪ Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt 	-	-
Bundesebene	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bundesministerium für Umwelt und Bauen ▪ Umweltbundesamt ▪ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ▪ Umweltausschuss des Bundesrates 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bundesministerium des Innern ▪ Innenausschuss des Bundesrates 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt ▪ Sekretariat des Normenkontrollrates ▪ Wirtschaftsausschuss des Bundestages (auch verantwortlich für Bürokratieabbau) ▪ Referenten von Fraktionen des Bundestages ▪ Statistisches Bundesamt
Länder	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umweltministerium des Landes Thüringen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Innenministerien von NRW und Baden-Württemberg ▪ Normprüfstellen von NRW und Baden-Württemberg ▪ Clearingstelle des Landes NRW 	-

Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landkreis Lippe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stadt Düsseldorf, ▪ Stadt Stuttgart ▪ Stadt Bad Krozingen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landkreis Lippe
Verbände	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deutscher Landkreistag, ▪ Deutscher Städte- und Gemeindebund ▪ Deutscher Städtetag 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deutscher Städtetag

Tabelle 1: Übersicht über die im Rahmen der Erarbeitung befragten Institutionen

Die Interviews dauerten jeweils 45-60 Minuten; Kernaussagen wurden anschließend transkribiert. Analysiert bzw. gefragt wurde, wie der Informationsaustausch in Bezug auf Vollzugsaufwand stattfindet und wie die Akteure die bestehende Praxis zum Informationsaustausch in Bezug auf hemmende und fördernde Faktoren einschätzen (Interviewleitfragen siehe Anlage 2).

Geschäftsprozessmodellierung

Einen Kern der Untersuchung bilden die Geschäftsprozessmodelle (vgl. Anlagen 3 und 4). Diese stellen dar, wie die Informationen zu Vollzugskosten abgefragt, erhoben und ausgetauscht werden. Diese Darstellungen zeigen auf, wie das Verfahren in der Praxis abläuft. Für die Visualisierung der Prozessabläufe wird auf eine gängige Beschreibungssprache (Notation) zurückgegriffen, die so genannte Business Process Model and Notation (BPMN). BPMN ist eine international verwendete Modellierungssprache, mit der vor allem in der Informatik Arbeitsabläufe modelliert und dokumentiert werden. Bei der Darstellung wurden aus Vereinfachungsgründen bewusst nur einige Symbole verwendet, deren Bedeutung in der folgenden Tabelle zusammengefasst ist:

Ereignis	Etwas, das sich in einem Geschäftsprozess ereignen kann	Startereignis Zwischenereignis Endereignis Information/Dokument als Zwischen-Auslöser oder -Ergebnis
Aktivität	Aufgabe, die in einem Geschäftsprozess zu bearbeiten ist	Aktivität
Teilprozess	Fasst komplexere Aufgaben zusammen	Teil-Prozess
Knoten	Stellt Entscheidungspunkt dar oder Punkt, an dem mehrere Sequenzflüsse zusammengeführt werden	Bei einer Verzweigung wird der Fluss abhängig von Verzweigungsbedingungen genau zu einer Kante geführt Wenn der Sequenzfluss verzweigt wird, werden alle ausgehenden Kanten simultan aktiviert.
Pool und Schwimmbahn	Pool repräsentiert eine Organisation oder Organisationseinheit, Schwimmbahn eine Rolle im Pool	Pool mit 3 Schwimmbahnen
Ablauf-Konnektor	Verbindet Ereignisse, Aktivitäten und Knoten	
Message Flow	Zeigt an, dass zwischen zwei Akteuren Meldungen ausgetauscht werden	

Abbildung 1: Übersicht der verwendeten BPMN-Prozesssymbole

Mit diesen Symbolen wurden die Abläufe auf Basis der Interviews und Dokumentanalyse modelliert, wobei die Abläufe wiederum in so genannten Schwimmbahnen (swim lanes) untergliedert sind. Damit wird die Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren, wie z.B. die zwischen Rechtsetzungsreferat und verschiedenen Vollzugsträgern, gut herausgestellt, so dass sie für das Untersuchungsziel dieser Studie besonders geeignet sind, weil die ebenenübergreifenden Informationsflüsse interessieren.

Analyseraster

Die Analyse der Verfahren auf EU- wie auf Bundesebene bezieht sich auf die Themen Institutionen, Verfahren und Ressourcen, die sich aus der Zielsetzung bzw. dem Auftrag des Gutachtens ergeben. Konkret stellen sich für jedes Thema folgende konkrete Analysefragen:

Institutionelle Rahmenbedingungen:

- *Recht:* Welche rechtlichen Vorgaben gibt es, die den Informationsaustausch in Bezug auf Vollzugsaufwand fördern und wo besteht Regelungsbedarf?
- *Zeitpunkt:* Ist der Zeitpunkt der Einbindung im Rechtsetzungsprozess ausreichend/richtig, um noch (ausreichend) Rechtsänderungen im Hinblick auf eine Reduktion von Vollzugskosten vornehmen zu können?
- *Anreize:* Welche Anreize gibt es, um Vollzugsinformationen abzufragen bzw. zuzuliefern? Was sind die vorherrschenden Rationalitäten bzw. Interessen der beteiligten Akteure, und zwar auf der Organisationsebene und der individuellen Ebene eines einzelnen Mitarbeiters?
- *Zuständigkeiten:* Gibt es (dedizierte) Ansprechpartner/Experten bei den Vollzugsträgern für das Thema Vollzugskosten?

Verfahren:

- *Ablauf:* Sind die Geschäftsprozesse zur Erhebung von Vollzugskosten effizient und effektiv gestaltet?
- *Methoden:* Gibt es ausreichend praktikable Methoden/ Verfahrensregelungen/ Anwendungen, die den Informationsaustausch zu Vollzugswissen unterstützen und werden diese angewandt?
- *Fristen:* Wird den Akteuren ausreichend Zeit gelassen, um Informationen zu Vollzugskosten abzufragen, zu beschaffen und weiterzuleiten?

Ressourcen:

- *Kompetenzen:* Gibt es ausreichend spezialisiertes/geschultes Personal, um die Informationen zu Vollzugskosten zu verarbeiten?
- *Informationsgrundlagen:* Welche Datenbestände, Prozessbeschreibungen liegen vor, die für die Erhebung der Vollzugskosten genutzt werden können, und welche Möglichkeiten gibt es für ein ebenenübergreifendes Wissensmanagement?

Auf der Grundlage dieser Analysen werden sodann Optimierungsvorschläge für die wichtigsten Probleme erarbeitet; Gestaltungsvorschläge werden zu ausgewählten Szenarien weiter verdichtet. Insbesondere sollen Vorschläge für eine systematische und wirkungsvollere Einbindung des Kosten- und Vollzugswissens entwickelt werden, die zu konkreten Optimierungsvorschlägen für die Praxis führen.

1.3 Gang der Darstellung

In *Kapitel 2* und *3* werden jeweils der Rechtsetzungsprozess für EU und Bund mit dem dazugehörigen Bezug zum Vollzugsaufwand beschrieben und analysiert. Die Untergliederung der jeweiligen Kapitel wird wie folgt vorgenommen:

- Im *ersten Unterkapitel* werden die Prozesse mit Bezug zur Erfüllungsaufwandsermittlung bzw. zum Impact Assessment (Folgenabschätzung) anhand der Phasen der Rechtsetzung identifiziert (Einordnung).
- Im *zweiten Unterkapitel* wird das Verfahren zur Folgenabschätzung und zum Erfüllungsbzw. Vollzugsaufwand mit Methoden, Akteuren beschrieben.
- Im *dritten Unterkapitel* erfolgt dann die Detaildarstellung, wie die Erhebung bzw. Beschaffung der Informationen zum Vollzugsaufwand in konkreten Phasen der Rechtsetzung stattfindet. Beschrieben werden jeweils die rechtliche Ausgangslage, die (gelebten) Abläufe mit den beteiligten Akteuren sowie die zum Einsatz kommenden Werkzeuge und Methoden.
- Im jeweils *vierten Unterkapitel* wird das Verfahren zur Erhebung der Informationen zum Erfüllungsaufwand kritisch entlang der unter 1.2 benannten Fragen analysiert und es werden Handlungsempfehlungen abgeleitet.

In *Kapitel 4* werden für EU-Rechtsetzung und Bundesgesetze mit vergleichender Perspektive weitergehende Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Wichtige Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen sind in *Kapitel 5* zu ausgewählten Szenarien zusammengefasst.

2 Folgenabschätzung bei EU-Initiativen

2.1 Hintergrund zur Folgenabschätzung

Unter Folgenabschätzung (engl. Impact Assessment) wird ein Prozess verstanden, bei dem Informationen über die Vor- und Nachteile möglicher politischer Optionen von Initiativen der Kommission und Rechtsvorschriften der EU für politische Entscheidungsträger aufbereitet werden, indem ihre potenziellen Auswirkungen bewertet werden (vgl. SEC(2009) 92, S. 4). Eingeführt wurde die Folgenabschätzung pilothaft im Jahr 2003 (COM(2002) 276 final³). Seit 2005 sind für alle umfangreichen geplanten Rechtsakte Folgenabschätzungen durchzuführen (COM(2005) 97⁴). Sie gelten als umfassendes Verfahren, weil sie die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen einer neuen Initiative, z.B. einer EU-Richtlinie, beurteilen. Im Fokus der Folgenabschätzung liegen die Auswirkungen einer rechtlichen Regelung auf die Gesellschaft, vorrangig auf Unternehmen, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu fördern. Das spiegelt sich auch darin wider, dass zwar Bürokratiekosten für die Unternehmen nach dem Standard-Kosten-Modell (SKM) zu berechnen sind, Auswirkungen auf die Gesellschaft bzw. Bürger jedoch eher qualitativ betrachtet werden. Das Verfahren sowie die Methodik zur Ermittlung von Folgenabschätzungen sind in den derzeit geltenden dazugehörigen EU-Leitlinien fixiert (vgl. SEC(2009) 92).

Gegenstand der Prüfung von Folgenabschätzungen sind nach der Leitlinie (vgl. SEC(2009) 92) nicht nur Legislativvorschläge, sondern auch nicht-legislative Maßnahmen, wie z.B. Weißbücher, Aktionspläne o.ä. Allerdings wird nicht in allen Fällen eine Folgenabschätzung durchgeführt, was von der Bundesregierung bereits kritisiert wurde (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung 2014). Für welche Maßnahmen im Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission eine Folgenabschätzung durchgeführt wird, entscheidet der Ausschuss für Folgenabschätzung im Generalsekretariat zusammen mit den fachlich beteiligten Abteilungen. Eine Folgenabschätzung wird insbesondere dann vorgenommen, wenn signifikante direkte ökonomische, ökologische oder soziale Auswirkungen zu erwarten sind (vgl. SEC(2009) 92).

An der Folgenabschätzung ist eine Vielzahl von Institutionen beteiligt. Zunächst entscheidet jedes Jahr das Generalsekretariat bzw. der Ausschuss für Folgenabschätzung (Impact Assessment Board, IAB), ob überhaupt eine Folgenabschätzung durchgeführt wird. Die Durchführung der Folgenabschätzung selbst obliegt den Dienststellen der Kommission, die den Kommissionsvorschlag ausarbeiten. Diese arbeiten im Rahmen einer so genannten Lenkungsgruppe mit anderen Dienststellen fachlich betroffener Generaldirektionen zusammen.

³ Commission of the European Communities, Communication from the Commission on the Impact Assessment, 5 June 2006, COM(2002) 276 final.

⁴ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, 16 March 2005, COM(2005) 97.

Methodisch unterstützt werden die Dienststellen bei der Durchführung der Folgenabschätzung vom Referat für Folgenabschätzung des Generalsekretariats.

Eine wesentliche Funktion bei der Folgenabschätzung hat das im Jahr 2006 eingerichtete IAB. Das IAB soll zwar die Qualität der Folgenabschätzungen gewährleisten, gehört jedoch institutionell zur Kommission und hat damit nicht eine unabhängige Kontrollfunktion wie der NKR in Deutschland. Ursprünglich hatte das IAB fünf Direktoren; seit 2011 sind es aufgrund der zunehmenden Anzahl der Folgenabschätzungen neun Direktoren. Geleitet wird das IAB von der stellvertretenden Generalsekretärin der Kommission.⁵

Das Europäische Parlament und der Rat berücksichtigen die Folgenabschätzung der Kommission bei der Prüfung legislativer und nicht-legislativer Vorschläge der Kommission. Rat⁶ und Parlament initiieren eigene Folgenabschätzungen, wenn sich durch ihre Vorschläge der Kommissionsvorschlag wesentlich ändert (vgl. Ratsdokument 14901/05, S. 4; Meuwese 2008, S. 131ff.). Das Europäische Parlament hat für die Folgenabschätzung eine eigene Direktion unter der Bezeichnung „Folgenabschätzung und europäischer Mehrwert“ eingerichtet, die zum European Parliamentary Research Service (EPRS) gehört.

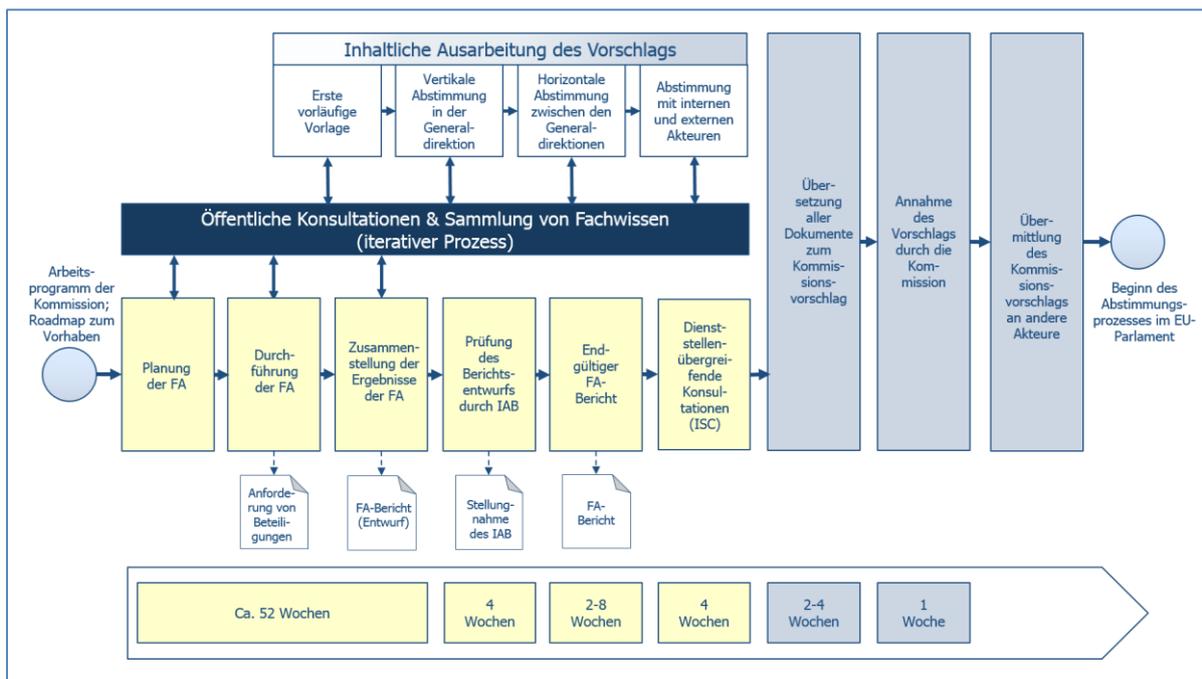


Abbildung 2: Ablauf der Folgenabschätzung und der Ausarbeitung eines Kommissionsvorschlags (Quelle: in Anlehnung an EU-Kommission, Leitlinien zur Folgenabschätzung, 2009, S. 8 und EU-Kommission: Ausschuss für Folgenabschätzung – Bericht für das Jahr 2012, S. 9.)

⁵ Siehe: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/members_en.htm, letzter Zugriff: 24.11.2014.

⁶ Die österreichische Präsidentschaft hat auf der Basis von Vorarbeiten der vorherigen Luxemburger Präsidentschaft einen Leitfaden für den Rat entwickelt, wie mit der Folgenabschätzung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahren verfahren werden soll (vgl. Council of the European Union (2007)). An der Erarbeitung hat die Kommission mitgewirkt. Der Ausschuss der ständigen Vertreter (AStV, engl. COREPER) empfiehlt, dass es in geeigneter Weise angewendet wird (Meuwese 2008, S. 132).

Das Verfahren zur Folgenabschätzung umfasst sechs Schritte (vgl. SEC(2009) 92, S. 20ff.):

- Im ersten Schritt sind der Kontext des Rechtsakts und das Problem zu identifizieren, das mit dem Rechtsakt gelöst werden soll.
- Im zweiten Schritt sind die Ziele des Regelungsvorhabens zu benennen.
- Drittens werden verschiedene Optionen für die Erreichung des Regelungsziels entwickelt.
- Viertens sind die voraussichtlichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen des Rechtsakts zu ermitteln. Hierfür sind im Leitfaden Beispiele und methodische Empfehlungen zu finden. Die Bürokratiekosten für Unternehmen, Bürger und öffentliche Verwaltungen sind nach dem EU-SKM-Modell zu berechnen, ebenso ist ein KMU-Test durchzuführen, um überproportionale Belastungen für kleine und mittelständische Unternehmen von vornherein zu vermeiden.
- Im fünften Schritt erfolgen ein Vergleich und die Gegenüberstellung der im zweiten Schritt ermittelten Optionen, die jeweils einzeln zu bewerten sind; abgeleitet wird aus diesem Vergleich die optimale Politik- und Regelungsoption.
- Der sechste Schritt umfasst das Monitoring und die Evaluation nach Inkrafttreten der Regelung. Dieser Schritt wird in diesem Gutachten nicht näher betrachtet.

2.2 Einordnung der Folgenabschätzung in den Rechtsetzungsprozess

In fast allen Phasen des EU-Rechtsetzungsprozesses gibt es Aktivitäten mit Bezug zur Folgenabschätzung. Nach Art. 17 Abs. 2 EUV⁷ gehen die Initiativen zur EU-Rechtsetzung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ausschließlich von der EU-Kommission aus. Bezogen auf dessen Kernphasen (Art. 294 AEUV⁸) beginnt die EU-Rechtsetzung mit der so genannten prälegislativen Phase („Kommissionsvorschlag erstellen“). Davor gibt es jedoch noch weitere Aktivitäten, die vorbereitenden Charakter haben und hier als Vorphase bezeichnet werden. Danach folgen die legislativen Phasen mit der ersten, zweiten und ggf. dritten Lesung in Parlament und Rat.

Folgende Abbildung verdeutlicht den groben Prozessablauf:

⁷ Vertrag über die Europäische Union.

⁸ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

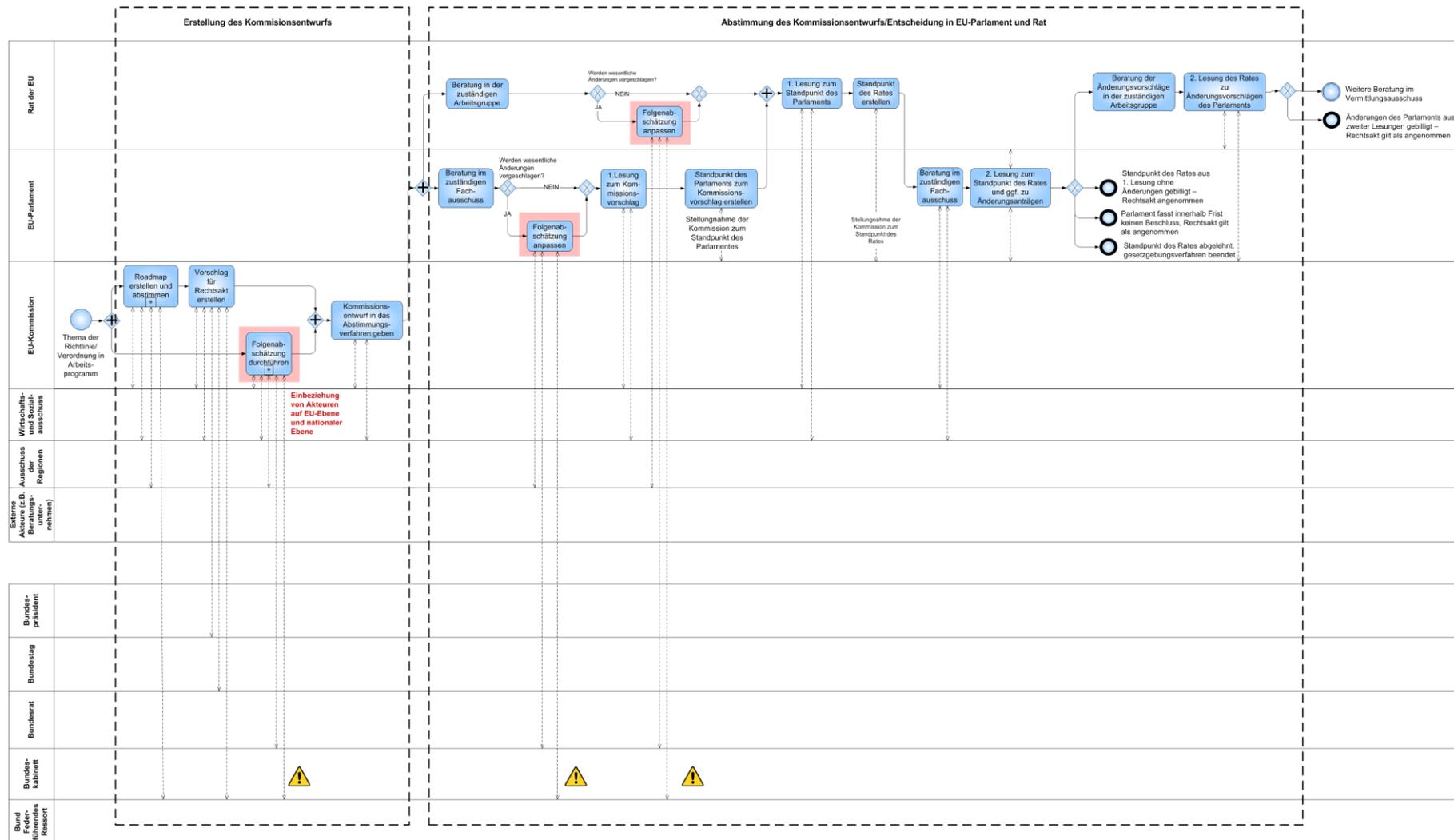


Abbildung 3: Überblick Rechtsetzungsverfahren EU (vgl. Anhang 3.1)

Vorphase: Diese Phase umfasst die Planung und Vorbereitung eines Rechtsakts. Darin eingebettet sind bereits einzelne Elemente der Folgenabschätzung, die in dieser Phase mit der Erstellung der so genannten Roadmap (Fahrplan) beginnt. Der zeitliche Ablauf innerhalb der Phase ist durch den jährlichen Strategie- und Programmplanungszyklus (SPP) der Kommission vorgegeben.

Wichtigste Grundlage für die Arbeit der Kommission und der Generaldirektionen (nach Politikfeldern gegliederte Dienststellen der Kommission, z.B. Umwelt; vgl. GO der Kommission, Art. 21, 2010/138/EU, Euratom⁹) bildet das so genannte jährliche Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission (Commissions' Legislative and Work Programme – „CLWP“), das u.a. die geplanten Rechtsetzungsakte enthält sowie Angaben darüber, für welche der Maßnahmen Folgenabschätzungen durchgeführt werden. Die Planung des Arbeitsprogramms beginnt im Februar des vorhergehenden Jahres mit dem Beschluss der Kommission, welche Maßnahmen im darauffolgenden Jahr eingeleitet werden sollen. Hierzu erfolgt auch eine Abstimmung mit dem Europäischen Parlament und dem Ratsvorsitz. Das fertiggestellte Arbeitsprogramm wird dann an andere EU-Institutionen sowie die nationalen Parlamente zur Stellungnahme übermittelt. Für Initiativen, die in das Arbeitsprogramm aufgenommen wurden, hat die fachlich zuständige Generaldirektion im Herbst des gleichen Jahres der Kommission die Roadmap zu einem geplanten Vorhaben vorzulegen (vgl. SEC(2009) 92¹⁰, S. 7 und Annex 2, S. 6).

Die Roadmap ist ein Dokument mit einer festgelegten Struktur (vgl. SEC(2009) 92, Annex 1), in dem folgende Fragen zu beantworten sind: Welches Problem soll mit dem Rechtsakt gelöst, welche Zielsetzungen sollen erreicht werden und welche Optionen kommen für die Erreichung des (Politik-)Ziels in Betracht? Je nach fachlicher Materie der zu erlassenden Regelung wird von der Generaldirektion entschieden, wer bei der Erstellung des Kommissionsvorschlags konsultiert wird und in welcher Form die Konsultationen (z.B. Online-Konsultationen, wissenschaftliche Studien) stattfinden. Die Roadmap wird mit weiteren fachlich involvierten Generaldirektionen abgestimmt (vgl. SEC(2009) 92, S. 8). Danach wird auf Basis der Roadmap der Kommissionsvorschlag erstellt sowie die Folgenabschätzung durchgeführt.

Für diese Phase sind vor dem Hintergrund der Einbeziehung von Vollzugswissen die Teilprozesse der Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Erstellung der Roadmap genauer zu untersuchen.

⁹ Beschluss der Kommission vom 24. Februar 2010 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (2010/138/EU, Euratom) .

¹⁰ European Commission, Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009, SEC(2009) 92.

Kommissionsvorschlag erstellen: In dieser Phase wird auf Basis der ersten (öffentlichen) Konsultationen und der Roadmap von der zuständigen Dienststelle damit begonnen, einen Entwurf für den Rechtsakt zu erstellen (vgl. Nugent 2006, Härtel 2006, Tömmel 2014). Die Konsultationen werden in dieser Phase weiter fortgeführt, um Informationen für die Folgenabschätzung zu erhalten und um den Kommissionsvorschlag weiterzuentwickeln. Die inhaltliche Arbeit am Entwurf und die Durchführung der Folgenabschätzung erfolgen parallel, so dass der Entwurf permanent angepasst wird.

Dann werden der Entwurf des Kommissionsvorschlags und der Bericht der Folgenabschätzung mit den anderen Generaldirektionen abgestimmt („Inter-Service Consultation“ – ISC). Nach Einarbeitung der Änderungsvorschläge stimmt die Kommission über den Entwurf inklusive der Folgenabschätzung ab. Ist der Kommissionsvorschlag angenommen, wird dieser an das Europäische Parlament und den Rat übermittelt. Zudem erhalten die nationalen Parlamente den Entwurf, um ihn hinsichtlich der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu prüfen.

In der Phase hat der Teilprozess der Durchführung der Folgenabschätzung Bezug zum Vollzugswissen.

Erste Lesung des EU-Parlaments zum Kommissionsvorschlag (vgl. Art. 294 AEUV; Art. 49, Geschäftsordnung des Europäischen Parlament, 8. Wahlperiode): Der Präsident des Parlaments weist den Kommissionsvorschlag dem fachlich zuständigen parlamentarischen Ausschuss zu, der die Stellungnahme des Parlaments und die Debatte im Plenum des Parlaments vorbereitet. Im Ausschuss werden Änderungsvorschläge zum Kommissionsentwurf erarbeitet. Haben diese Vorschläge wesentliche Änderungen im Entwurf der EU-Kommission zur Folge, kann der Ausschuss eine ergänzende Folgenabschätzung in Auftrag geben (vgl. SEC(2009) 92, S. 11; Gemeinsames Interinstitutionelles Konzept für die Folgenabschätzung, 14901/05 JUR vom 14.11.05, 2003/C 321/01, Abs. 30). Die Folgenabschätzung wird dann von der Direktion „Folgenabschätzung und europäischer Mehrwert“ des Parlaments durchgeführt. Damit ist zwar in dieser Phase ein Bezug zum Vollzugswissen ggf. gegeben, wird jedoch hier nicht vertieft untersucht, da das Verfahren der Folgenabschätzung in jeder EU-Institution grundsätzlich gleich abläuft (vgl. 2003/C 321/01).¹¹

Erste Lesung des Rates zum Kommissionsvorschlag (vgl. Art. 294 AEUV): In dieser Phase wird der Standpunkt des EU-Parlaments zum Kommissionsvorschlag durch fachlich zuständige Arbeitsgruppen im Rat geprüft. Werden wesentliche Änderungen zum Kommissionsvorschlag und zum Standpunkt des Parlamentes vorgenommen, veranlasst auch der Rat eine ergänzende Folgenabschätzung (Ratsdokument 14901/05 vom 14.11.05¹², 2003/C 321/01, Abs. 30). Dies geschieht jedoch nur, wenn ein Vorsitzland ein besonderes politi-

¹¹ Interinstitutionelle Vereinbarung — „Bessere Rechtsetzung“, 31. Dezember 2003, 2003/C 321/01.

¹² Interinstitutioneller gemeinsamer Ansatz für Folgenabschätzung, Ratsdok. 14901/05 vom 14.11.05.

schες Interesse an einem Thema hat (vgl. Meuwese 2008, S. 131). Dieses Verfahren der Folgenabschätzung gestaltet sich ähnlich wie in der Kommission und im Parlament, weshalb es im Folgenden nicht noch einmal detailliert dargestellt wird. Ergebnis der Abstimmungsrunde im Rat ist der Standpunkt des Rates. Der Standpunkt des Rates wird für die zweite Lesung an das EU-Parlament und für eine Stellungnahme an die Kommission übermittelt.

Zweite Lesung zum Kommissionsvorschlag im Parlament (vgl. Art. 294 AEUV): Auf Grundlage des Standpunkts des Rates erfolgt die zweite Lesung im Europäischen Parlament. Wird der Standpunkt des Rates gebilligt, ist der Rechtsakt angenommen. Sind aus Sicht des fachlich zuständigen Ausschusses und des Plenums des Parlaments weitere Änderungen erforderlich, werden diese in einem zweiten Standpunkt des Parlaments zusammengestellt und an den Rat übermittelt. Die EU-Kommission kann auch hierzu wieder Stellung nehmen.

Zweite Lesung zum Kommissionsvorschlag im Rat (Standpunkt des Parlaments) (vgl. Art. 294 AEUV): In dieser Phase stimmt der Rat über die Änderungen des Standpunktes des Parlaments aus der zweiten Lesung ab. Billigt der Rat die Änderungen des Parlaments, gilt der Rechtsakt als angenommen, so dass die Frage nach Folgekosten in der Regel keine Rolle in dieser Phase der Rechtsetzung spielt. Stimmt der Rat den Änderungsvorschlägen des Parlaments aus zweiter Lesung nicht zu, wird ein so genannter Trilog einberufen (Art. 294, Abs. 10-12 AEUV). Trilog-Verhandlungen sind Schlichtungsverfahren zwischen den drei EU-Institutionen in einem informellen Rahmen mit dem Ziel, vor der dritten Lesung eine Einigung zu erzielen. Die Anzahl der Teilnehmer ist auf ca. zehn aus jeder Institution beschränkt. Sollte in dem Trilog keine Einigung erzielt werden, wird ein Vermittlungsverfahren eingeleitet, um einen gemeinsamen Entwurf des Rates und des Parlaments zu erreichen. Kann auch hier keine Einigung erzielt werden oder eine der beiden Institutionen reagiert nicht rechtzeitig, wird der Rechtsakt hinfällig und das Verfahren ist beendet und kann nur auf Initiative der Kommission wieder beginnen.

Damit finden in der EU-Rechtsetzung Aktivitäten zur Folgenabschätzung hauptsächlich zum Anfang des Rechtsetzungsverfahrens, d.h. während der Erstellung des Kommissionsentwurfs statt. Ob und wie Vollzugswissen der Mitgliedstaaten bei der Folgenabschätzung berücksichtigt wird, geht aus der detaillierten Prozessbeschreibung (Kapitel 2.3) hervor.

2.3 Darstellung einzelner Prozesse zur Folgenabschätzung

In diesem Kapitel werden die für die Erhebung von Vollzugswissen kritischen Prozesse detailliert dargestellt, um sie im Kapitel 2.4 weitergehend analysieren und Handlungsempfehlungen ableiten zu können. Dabei handelt es sich um folgende Einzelprozesse: „Beteiligung der Mitgliedstaaten“ und „Entwicklung der Roadmap“ in der Vorphase sowie „Folgenabschätzung durchführen“ im Rahmen der Erstellung des Kommissionsentwurfs. Zunächst werden die rechtlichen und formalen Ausgangsbedingungen dargestellt, danach werden der Prozessablauf mit den beteiligten Akteuren und abschließend die zum Einsatz kommenden Methoden und Werkzeuge beschrieben.

2.3.1 Vorphase: Beteiligung der Mitgliedstaaten

Die Aktivitäten vor der Erstellung eines Kommissionsvorschlags sind wenig formalisiert und strukturiert. Bis ein konkreter Vorschlag als legislative Maßnahme von der Kommission initiiert wird, gibt es zahlreiche nicht-legislative Aktivitäten. Diese dienen dazu, neue Themen und Regelungsbereiche einzubringen und Diskussionen zu initiieren, ohne dass die anderen EU-Organe und die Mitgliedstaaten formal beteiligt werden müssen. Hierfür wichtige Instrumente stellen die so genannten Grün- und Weißbücher dar; mit den Grünbüchern werden von der Kommission eher übergreifende Diskussionen zu bestimmten Themen angestoßen. In den Weißbüchern, die auf den Grünbüchern aufbauen, erfolgt eine Konkretisierung, wie die EU in einem bestimmtem Politikbereich tätig werden könnte. Für beide Maßnahmen gilt, dass sich Experten aus den Mitgliedstaaten einbringen können, hierfür aber selbst aktiv werden müssen, da es kein formales Verfahren für eine Stellungnahme gibt (vgl. Härtel 2006, S. 329f.).

Bevor die Kommission mit der Arbeit an einem Entwurf für einen Vorschlag beginnt, bemüht sie sich zu sondieren, inwieweit ihr Entwurf im Rat eine erforderliche Mehrheit finden wird. Daher finden bereits in diesem Stadium Kontakte zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten statt. Für diese Kontakte wird eine „unübersehbare Anzahl von nicht im Vertrag geregelten Ausschüssen und Arbeitsgruppen, in denen neben Kommissionsbediensteten, Beamte der Mitgliedstaaten tätig sind, genutzt“. (Gündisch/Mathijssen 1999, S. 137).

Rechtsgrundlagen

Bei der Vorbereitung von Maßnahmen werden in großem Umfang so genannte Expertengruppen hinzugezogen. Wie diese ausgewählt und einbezogen werden können, ist in Leitli-

nien und Bestimmungen dargestellt (z.B. KOM(2002) 713¹³, S. 6). Danach wird als „Expertengruppe ein Beratungsgremium bezeichnet, das von der Kommission oder ihren Dienststellen zum Zwecke der Beratung und Bereitstellung von Sachverstand eingesetzt wird, mindestens sechs Mitglieder umfasst und voraussichtlich mehr als einmal zusammenkommt“ (C(2010) 7649 final¹⁴, S. 3). In der Vorphase werden jedoch häufig so genannte informelle Expertengruppen hinzugezogen, die durch die zuständige(n) Kommissionsdienststelle(n) selbst eingesetzt werden.

Expertengruppen dienen als Diskussionsforen, die hochwertige Beiträge aus vielfältigen Quellen und Interessengruppen in Form von Stellungnahmen, Empfehlungen und Berichten einbringen (vgl. C(2010) 7649 final, S. 3). In den Expertengruppen sind auch Beschäftigte von nationalen, regionalen oder kommunalen Behörden von Mitgliedstaaten vertreten. Die Behörden ernennen ihre Vertreter zur Mitwirkung in einer Expertengruppe selbst: „Ist eine Organisation oder eine Behörde eines Mitgliedstaats Mitglied einer Expertengruppe, so kann sie einzelne Mitglieder als ständige Vertreter benennen oder geeignete Vertreter je nach Tagesordnung der Sitzung ad hoc ernennen. Organisationen und Behörden der Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass ihre Vertreter ein hohes Maß an Sachverstand einbringen.“ (SEC(2010) 1360 final¹⁵, Anhang). Beispielsweise gibt es in der Generaldirektion Umwelt, die auch zuständig für die Novellierung des Batteriegesetzes war, das in diesem Gutachten als Beispiel dient (vgl. Kapitel 3.3), über 60 Expertengruppen. Vertreter deutscher Behörden arbeiten gegenwärtig, verteilt über alle Generaldirektionen, in über 170 verschiedenen Expertengruppen mit.¹⁶

Prozessbeschreibung

Für die Vorphase sind keine genau definierten Ablaufschritte vorgesehen. Aus den Leitlinien über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission (vgl. auch im Folgenden: COM(2002) 713, S. 13 ff., abgelöst durch C(2010) 7649 final¹⁷) lassen sich folgende grundlegenden Prozessschritte ableiten:

¹³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission: Grundsätze und Leitlinien, „Eine bessere Wissensgrundlage für eine bessere Politik“, 11 Dezember 2002, KOM(2002) 713.

¹⁴ European Commission, Communication from the President to the Commission, Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register, 10 November 2010, C(2010) 7649 final.

¹⁵ Commission Staff Working Document, Accompanying document to the Communication from the President to the Commission, Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register, {C(2010) 7649 final}.

¹⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=DE>

¹⁷ Diese Mitteilung enthält jedoch weniger detaillierte Regelungen zum Ablauf, auch hinsichtlich der Veröffentlichung bzw. Nutzung der Ergebnisse der Expertengruppen. De facto folgt der grundsätzliche Ablauf jedoch weiterhin COM(2002) 713, S. 13 ff.

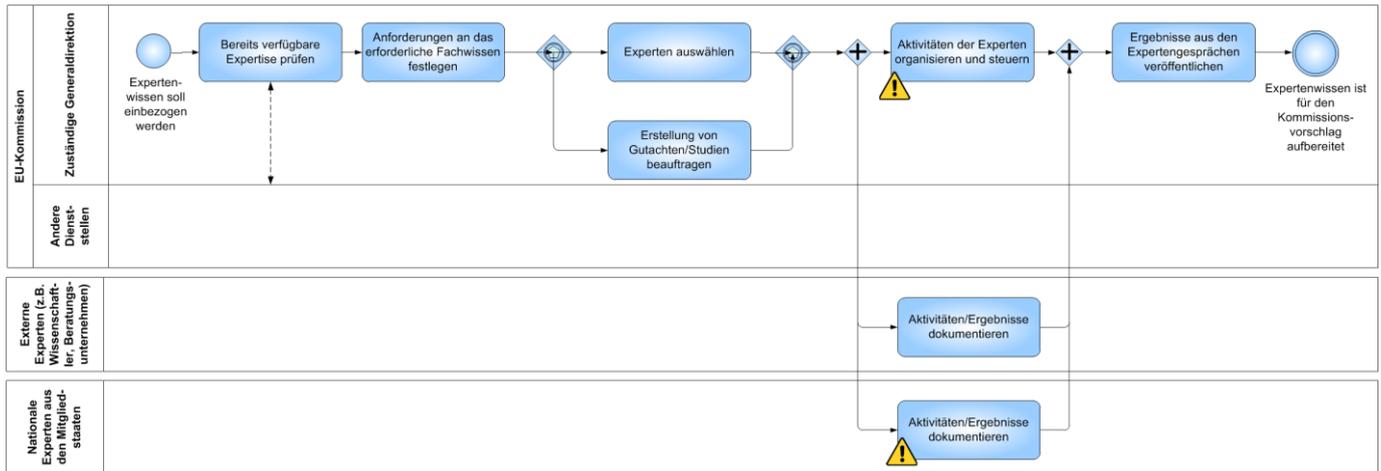


Abbildung 4: Prozess – Vorphase: Beteiligung der Mitgliedstaaten an Vorüberlegungen zu EU-Rechtakten (vgl. Anhang 3.2)

Der erste Schritt umfasst die Vorbereitung der Beschaffung von Expertenwissen. Hierfür wird zunächst sondiert, ob Expertenwissen beispielsweise von Konsultationen vorheriger Rechtsetzungsverfahren genutzt werden kann oder ob die Expertise ggf. in anderen Dienststellen vorhanden ist. Auf dieser Grundlage wird dann entschieden, in welcher Form Experten hinzugezogen werden sollen. Anhaltspunkte für die Entscheidung, in welchem Umfang und in welcher Form Experten einbezogen werden, bieten u.a. der Grad der Dringlichkeit, Komplexität und die Sensibilität einer politischen Frage. Dann werden von der Dienststelle die Anforderungen an das erforderliche Fachwissen festgelegt.

Im zweiten Schritt werden die Experten entsprechend den Anforderungen ausgewählt. Die Auswahl erfolgt entweder durch die Dienststelle selbst, wenn die Experten bereits bekannt sind, oder es werden z.B. Gutachten ausgeschrieben. Werden keine Gutachten vergeben, erhalten die ausgewählten Experten Material, Dokumente und sonstige Unterlagen von der Dienststelle, die sie dann im Hinblick auf bestimmte Aspekte auswerten. Die Auswahl der Experten soll so erfolgen, dass sowohl die fachlichen Hauptströmungen als auch abweichende Ansichten vertreten werden.

Nach Auswahl der Experten hat die auftraggebende Dienststelle die Aufgabe, die Aktivitäten der Experten nach außen nachvollziehbar zu organisieren und zu steuern. Hierzu gehört die Protokollierung aller Vorgänge, insbesondere der Beiträge der Experten in Workshops und anderen Vor-Ort-Veranstaltungen. Zudem ist zu entscheiden, ob die interessierte Öffentlichkeit an Sitzungen von Expertengruppen teilnehmen darf, insbesondere bei als politisch sensibel eingeschätzten Themen. Hierfür werden ggf. andere Formen der Beteiligung genutzt, wie z.B. so genannte systematische Erörterungen zwischen politischen Entscheidungsträgern, Experten und beteiligten Parteien. Bei Gutachten wird überprüft, ob sie die beauftragten Aspekte abdecken.

Für alle Beiträge und Zulieferungen von Experten gilt, dass ständig überprüft wird, ob Meinungen nachvollziehbar dargelegt und ob abweichende Ansichten und fachliche Unsicherheiten deutlich gekennzeichnet werden.

Methoden und Werkzeuge

Die Beteiligung erfolgt weitestgehend über Einladungen per Post und E-Mail sowie persönliche Treffen, so dass für die Beteiligung der Experten in Bezug auf Vollzugswissen keine speziellen Tools oder Methoden zum Einsatz kommen. Lediglich für die Konsultation und die Einbeziehung von Bürgern bzw. der professionellen Öffentlichkeit werden Online-Konsultationstools, z.B. die so genannte SINAPSE-Plattform¹⁸, genutzt.

2.3.2 Vorphase: Entwicklung der Roadmap

Die Erstellung der Roadmap ist Teil der Vorphase. Wird eine Roadmap erstellt, steht bereits fest, dass es zu einer legislativen oder nicht-legislativen Maßnahme¹⁹ kommt; sie wird von der zuständigen Generaldirektion entwickelt. Bereits mit der Erstellung der Roadmap sind grundlegende Überlegungen hinsichtlich der Auswirkungen des geplanten Rechtsakts erforderlich. Denn sie enthält neben grundlegenden Angaben zum geplanten Rechtsakt, zum geplanten Ablauf für die Erstellung des Kommissionsvorschlags und einer Zusammenstellung zu beteiligender Akteure (intern und extern) bereits Angaben zu Politikoptionen und Regelungsmechanismen im Kommissionsentwurf, die Hinweise auf den Vollzug in den Mitgliedstaaten geben können (s. Kasten).

¹⁸ <http://europa.eu/sinapse/>

¹⁹ Für einige Vorhaben des Arbeitsprogramms steht dies noch nicht endgültig fest. Die Entscheidung wird auf Grundlage der Ergebnisse der Folgenabschätzung getroffen (vgl. z.B. COM(2014) 910 final, Annex 1).

Struktur der Roadmap

- *Hintergrund* und *Definition* des Problems, das mit dem Rechtsakt gelöst werden soll, sowie Klärung der Frage, ob die EU für die Rechtsetzung überhaupt zuständig ist (Subsidiaritätsprinzip).
- Festlegung der *politischen Zielsetzung* der Initiative.
- Darstellung von *Politikoptionen*, d.h. ob beispielsweise ein Rahmen für die Selbstregulierung durch den Normadressaten vorgesehen ist oder ob es rechtlich verbindlicher Regelungen bedarf, um die Ziele des Rechtsakts zu erreichen.
- Erste Abschätzungen zu den *Auswirkungen* des Rechtsakts:
 - Ökonomische, ökologische und soziale Auswirkungen,
 - Kosten und Nutzen für die Wirtschaft,
 - Einschätzung im Hinblick auf die zu erwartenden administrativen Lasten des geplanten Rechtsakts.
- Sonstige Angaben
 - *Arten und Quellen der Informationen*, die für die Formulierung des Rechtsaktes und die Folgenabschätzung erforderlich, z.B. Nutzung öffentlich verfügbarer Information aus öffentlich zugänglichen Statistiken, vorhandenen Studien und Folgenabschätzungsreports oder ob eine neue Studie in Auftrag gegeben wird;
 - *Akteure*, die für die Erarbeitung des Rechtsakts und der Folgenabschätzung *konsultiert* werden sollen, z.B. andere Generaldirektion, Interessenverbände.

Ziel der Roadmap ist es, einen Überblick über den geplanten Rechtsakt zu vermitteln und den zu beteiligenden Akteuren, wie bspw. Mitgliedstaaten und Interessenverbänden, bereits frühzeitig die Möglichkeit zu geben, sich über das Verfahren zu informieren bzw. sich am Rechtsetzungsprozess zu beteiligen, z.B. im Rahmen von Konsultationen²⁰. Die Roadmap wird auf der Webseite der Kommission veröffentlicht.

Rechtliche Grundlagen

In den EU-Leitlinien zur Folgenabschätzung der Kommission (SEC(2009), 92, S. 7f.) werden Roadmaps als erster Schritt zur Folgenabschätzung beschrieben.

Die Verfahren zur Beteiligung sind wenig bis gar nicht formalisiert, auch die Leitlinien für die Durchführung der Folgenabschätzung sind eher als Empfehlungen formuliert. Vorgeschrieben ist dagegen, dass die Roadmap einer festen Struktur folgt (SEC(2009), 92, Annex 1).

²⁰ Gemäß den Regelungen der Kommission kann jeder Beteiligte eine Stellungnahme zu einem Vorschlag abgeben. Einzige Voraussetzung ist, dass sich die Interessierten in einem Register anmelden.

Prozessbeschreibungen

Der Prozess stellt sich wie folgt dar:

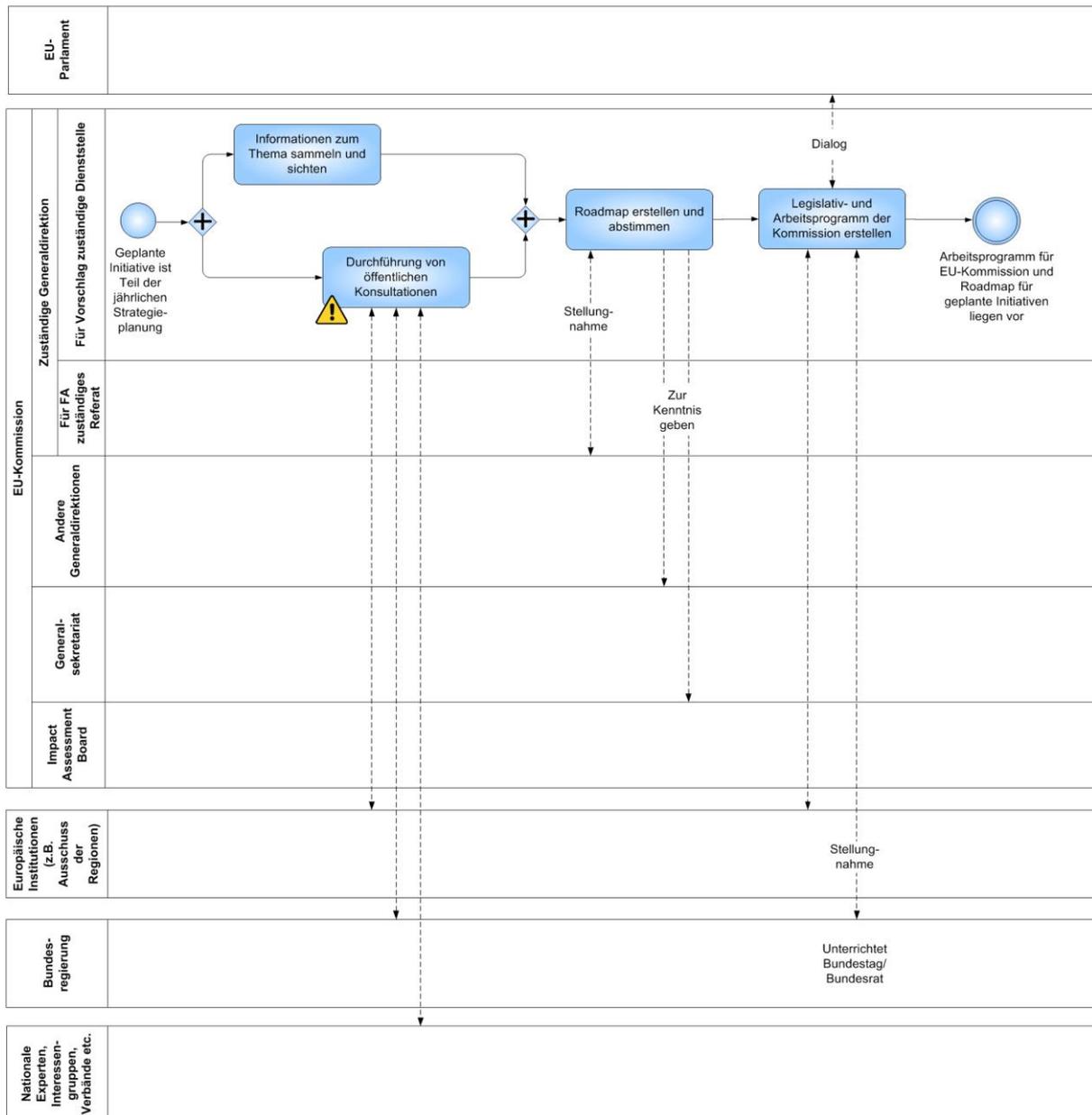


Abbildung 5: Prozess – Vorphase: Entwicklung der Roadmap (vgl. Anhang 3.3)

Mit dem Beschluss der Kommission, dass ein Kommissionsvorschlag erarbeitet werden soll, beginnt die zuständige Dienststelle in der Generaldirektion mit den Vorbereitungen für die Erstellung des Kommissionsentwurfs und der Folgenabschätzung (vgl. auch im Folgenden SEC (2009) 92) und Ergebnisse aus den Interviews).

Den Ausgangspunkt dafür bildet die Roadmap. Um die Roadmap zu erarbeiten, werden in der zuständigen Dienststelle zunächst Informationen für das geplante Vorhaben aus verschiedenen Quellen (innerhalb der Dienststelle bzw. der EU-Institutionen, z.B. Eurostat,

EUR-LEX und verschiedene öffentliche Quellen) zusammengestellt und gesichtet. Hierzu gehören u.a. rechtliche Regelungen der Mitgliedstaaten, ggf. betroffene EU-Regelungen sowie Studien und Untersuchungen aus anderen Rechtsetzungsvorhaben. Da diese Informationen in der Mehrheit der Generaldirektionen nicht strukturiert abgelegt bzw. vorgehalten werden, ist dieser Vorgang sehr zeitaufwendig. Ziel ist es v.a. herauszufinden, wo Informationsdefizite bestehen und welche Informationen über die Konsultationen mit (externen) Akteuren zu erheben sind.

Auf dieser Basis wird dann entschieden, welche Akteure, z.B. Fachbeamte von Mitgliedstaaten, Experten, Interessengruppen, Dienststellen anderer Generaldirektionen, im Rahmen der Konsultationen einbezogen werden. Hierfür existiert kein formalisiertes Verfahren, wer zwingend in welcher Form zu welchem Zeitpunkt zu beteiligen ist. Dies gilt insbesondere für die Abstimmungen und Diskussionen in den zahlreichen bestehenden Arbeitsgruppen in den Generaldirektionen, denen Vertreter aus den Fachministerien der Mitgliedstaaten angehören. Ziel dieser Konsultationen ist es, sich bereits frühzeitig einen Überblick über wirtschaftliche und rechtliche Aspekte auch in den Mitgliedstaaten zu verschaffen und sich die Unterstützung der Mitgliedstaaten zu sichern. Es werden in diesem Stadium noch keine offiziellen/formalen Stellungnahmen eingeholt. Ebenso werden in dieser Phase fachliche Aspekte identifiziert, die ggf. in mitgliedstaatsübergreifenden Untersuchungen und Studien vertieft werden müssen. Diese unterliegen dem europäischen Vergaberecht, aus dem sich feste formale Fristen ergeben.

Zudem werden in dieser Phase die Generaldirektionen identifiziert, die aufgrund ihrer fachlichen Zuständigkeit in die Erstellung des Entwurfs und die Durchführung der Folgenabschätzung einzubeziehen sind. Diese Generaldirektionen erhalten die Roadmap als Entwurf mit der Bitte um Stellungnahme. Später gehören sie zudem der Lenkungsgruppe an, die den Kommissionsvorschlag und die Folgenabschätzung in Zusammenarbeit mit der federführenden Generaldirektion erarbeitet.

Die zuständige Dienststelle bezieht für die Erarbeitung der Roadmap auch das Generalsekretariat ein, das alle Rechtsetzungsverfahren in der Kommission koordiniert. Ebenso erhält das IAB die Roadmap zur Kenntnis, um besser einschätzen zu können, ob ggf. methodische Unterstützung erforderlich ist und wie hoch der Aufwand für die Prüfung sein wird.

Die Roadmap sollte nach den Leitlinien zur Folgenabschätzung (SEC(2009) 92, Annex 2) schon relativ weit entwickelt sein, wenn das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für das jeweils nachfolgende Jahr erstellt wird. Die Roadmaps werden daher im Oktober oder September fertiggestellt.²¹ Dieses Arbeitsprogramm wird von der Kommission im Dialog

²¹ Dies ergab eine überblicksartige Recherche: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm

mit dem Europäischen Parlament und in enger Abstimmung mit dem Ratsvorsitz entwickelt. Europäische Institutionen, z.B. der Ausschuss der Regionen und die nationalen Parlamente, werden um Stellungnahmen zum Arbeitsprogramm gebeten. Hier besteht bereits für die Länder und Kommunalen Spitzenverbände grundsätzlich die Möglichkeit, sich über geplante Vorhaben und durchzuführende Folgeabschätzungen zu informieren. Die Länder können gemäß § 8 EUZBLG²² Ständige Vertretungen in Brüssel unterhalten und z.B. die Aktivitäten der Dienststellen der Kommission verfolgen und sich einbringen. Den Kommunalen Spitzenverbänden ist dies über ihre Mitgliedschaft im Ausschuss der Regionen möglich. In Deutschland befasst sich der Bundestag mit Stellungnahmen zum Arbeitsprogramm. Nach §§ 3 und 5 EUZBLG erhält der Bundesrat rechtzeitig Gelegenheit zu Stellungnahme binnen angemessener Frist, wenn es sich um Vorhaben handelt, die für die Länder von Interesse sein könnten. Hierfür benötigt er sachdienliche Informationen. Nach § 2 EUZBLG muss die Bundesregierung den Bundesrat umfassend informieren zu Vorhaben der Europäischen Union. Dazu gehört nach Abschnitt II Nr. 2 der Anlage zu § 9 EUZBLG auch Informationen zu den Folgen des Vorhabens insbesondere in rechtlicher, wirtschaftlicher, finanzieller, sozialer und ökologischer Hinsicht. In seinen Stellungnahmen auf der Grundlage der vorliegenden Informationen bittet der Bundesrat die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass Änderungsbedarfe (z.B. Konkretisierung von Zielen und Vorschlägen, Weiterentwicklung von Regelwerken), die sich z.B. aus Sicht des Bundesrates ergeben, von der Kommission entsprechend berücksichtigt werden.

Methoden und Werkzeuge

Die Generaldirektion entscheidet je nach fachlicher Materie nicht nur, welche Akteure bei der Erstellung des Kommissionsvorschlags konsultiert werden, sondern auch, in welcher Form die Konsultationen (z.B. Online-Konsultationen) stattfinden. Die Konsultationen finden über Workshops, Online-Beteiligungen und auch Abfragen per E-Mail statt. An diesen Konsultationen nehmen u.a. betroffene Unternehmen, Expertengruppen, so genannte High Level Groups²³, Verbände und die fachlich zuständigen Vertreter aus den Mitgliedstaaten teil. Für die informellen Expertengruppen und andere Arbeitsgruppen existieren keine allgemein festgelegten Fristen. Für die öffentlichen Konsultationen gelten gemäß den Leitlinien jedoch Fristen, so dass die Dienststellen, die einen Kommissionsvorschlag vorbereiten, hierfür mindestens 14 Wochen vorsehen müssen. Die Einladungen an die Experten müssen mindestens vier Wochen vor dem Termin erfolgt sein, für die schriftlichen Stellungnahmen sind mindes-

²² Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union.

²³ High Level Groups werden häufig eingesetzt, um bestimmte Themen zu bearbeiten und zu fördern. Mitglieder sind meist hochrangige Vertreter der Mitgliedstaaten. Ein Beispiel ist die so genannte Stoiber-Gruppe, die sich mit Fragen des Bürokratieabbaus befasste.

tens acht Wochen Zeit zu geben. Für die Einarbeitung der Ergebnisse sollten mindestens zwei Wochen eingeplant werden, wobei dies ausdrücklich eine Empfehlung darstellt. Die Aufforderung zur schriftlichen Stellungnahme sowie die Ergebnisse der öffentlichen Konsultationen sind zu veröffentlichen.

2.3.3 Kommissionsvorschlag erstellen: Folgenabschätzung durchführen

Auf Basis der abgestimmten Roadmap werden in der zuständigen Dienststelle der Generaldirektion die Folgenabschätzungen durchgeführt und der Kommissionsvorschlag entwickelt. Am Ende erfolgt die Subsidiaritätsprüfung durch die Mitgliedstaaten.

Rechtsgrundlagen

Die Grundlage zur Folgenabschätzung bilden die Leitlinien zur Folgenabschätzung 2009 SEC(2009) 92 inklusiv der Anhänge (Annexes). Die Leitlinien bilden das anerkannte Standarddokument, in dem schrittweise die Folgenabschätzung beschrieben ist, was jedoch nur empfehlenden Charakter hat.

Wie die Bundesministerien mit Anfragen im Rahmen der Folgenabschätzung umgehen sollten, hat das Bundesministerium des Innern bereits im Jahr 2006 in dem „Leitfaden Folgenabschätzung in der Europäischen Union“ dargelegt. Ein standardisiertes Verfahren mit entsprechenden Regelungen in der GGO gibt es nur für die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung. Im Einzelnen basiert die Einbindung und Überprüfung auf folgenden Regelungen:

- § 74 Abs. 1 GGO und Anlagen 7 und 8 der GGO
- Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2170)
- Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz, IntVG) vom 22.9.2009 (BGBl. I S. 3022)
- Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) vom 12.3.1993 (BGBl. I S. 313)

Ergänzend gilt nach § 74 Abs. 3 GGO das Verfahren des Beschlusses des Staatssekretärsausschusses für Europafragen, wenn die Ministerien im Vorfeld keine Einigung erzielen.

Prozessbeschreibung

Zur Vereinfachung erfolgt die Darstellung in vier Teilen. Im ersten Prozessabschnitt wird die eigentliche Folgenabschätzung durchgeführt. Danach folgt die Fertigstellung der Folgenabschätzung mit der Weiterleitung an das Impact Assessment Board. Im dritten Prozessabschnitt ist die mögliche Beteiligung der Mitgliedstaaten zusammengefasst, während im vierten Teil die Subsidiaritätsprüfung abgebildet wird. Das Verfahren zu Folgenabschätzung gestaltet sich in der Praxis nach den Interviewaussagen wie folgt:

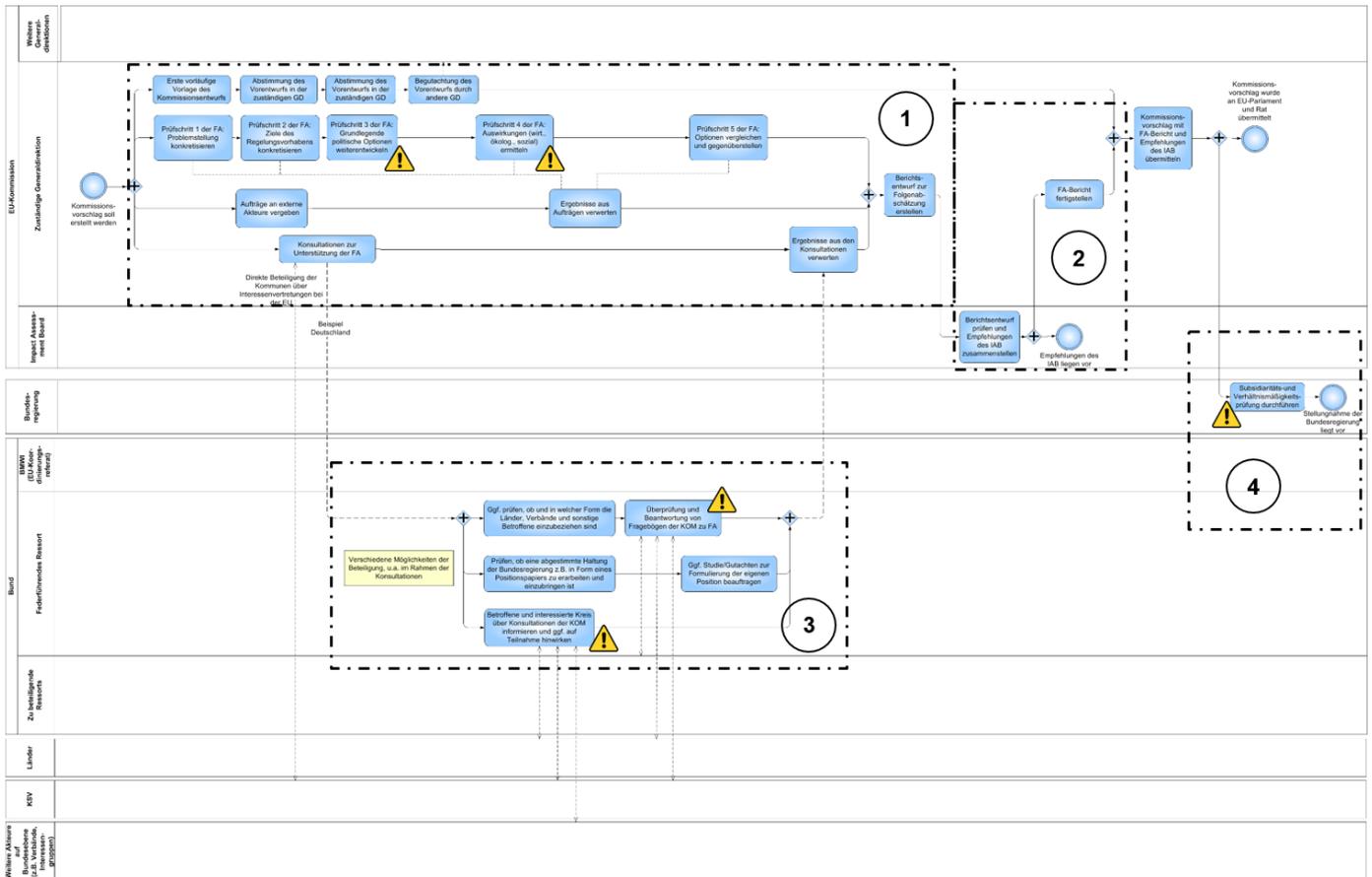
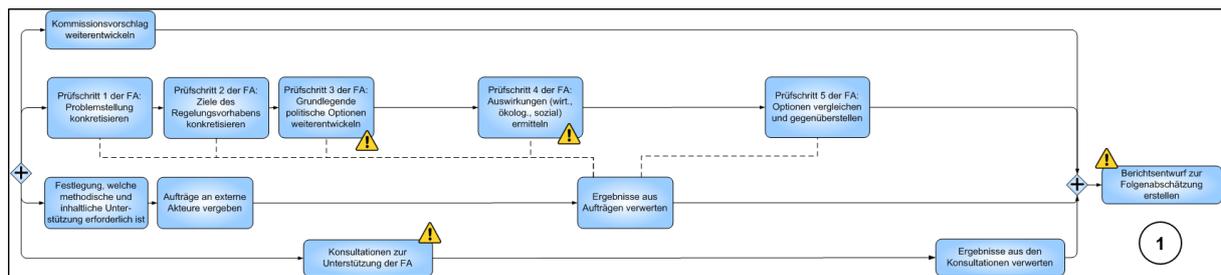


Abbildung 6: Prozess – Kommissionsvorschlag erstellen: Folgenabschätzung durchführen (vgl. Anhang 3.4)

Teilprozess 1 – Durchführung der Folgenabschätzung



In der zuständigen Generaldirektion wird in Kooperation mit der Lenkungsgruppe festgelegt, welche Informationen im Detail für die Folgenabschätzung erforderlich sind und woher diese bezogen werden können. Erste Festlegungen dazu wurden bereits bei der Erstellung der Roadmap getroffen, in dieser Phase erfolgt eine Konkretisierung. Denn für die Abschätzung der Auswirkungen und die Beurteilung möglicher Politikoptionen sind umfangreiche Daten und Informationen aus den Mitgliedstaaten erforderlich. Dazu werden die bereits in der Roadmap vorgesehenen Studien und Gutachten vergeben sowie weitere Konsultationen mit Stakeholdern und den Mitgliedstaaten durchgeführt. Hier sind viele Verbände involviert: Insbesondere die Brüsseler Vertretung der kommunalen Spitzenverbände versucht häufig, direkt Einfluss zu nehmen und setzt nicht darauf, über die nationalstaatliche Beteiligung die Belange der Kommunen einzubringen.

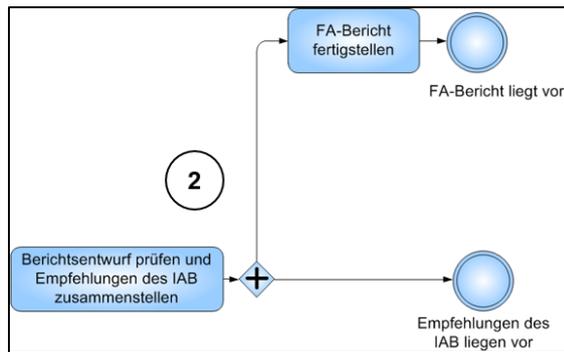
Liegen aus den Konsultationen, Datenerhebungen, ggf. Studien und Gutachten erforderliche Informationen vor, werden diese von der zuständigen Generaldirektion gesichtet und so aufbereitet, dass sie für die Folgenabschätzung verwendet werden können. Hier besteht für die zuständige Generaldirektion die Herausforderung, die recht unterschiedlichen Informationen zusammenzuführen. Die Informationen und Zulieferungen aus den Arbeitsgruppen und Expertenworkshops, Studien und ggf. den Mitgliedstaaten liegen häufig in völlig unterschiedlichen Formaten und Granularitäten vor, was eine Weiterverarbeitung erschwert. Zudem sind nicht für alle Mitgliedstaaten die gleichen Informationen vorhanden, so dass entweder selbst Hochrechnungen durchgeführt werden müssen oder an externe Auftragnehmer vergeben werden. Aus den Interviews hat sich gezeigt, dass die zuständigen Dienststellen von dieser Vielfalt, die sich auch aus dem Unterschied der nationalen Verwaltungssysteme ergibt, tendenziell überfordert sind.

Die Erarbeitung der Folgenabschätzung erfolgt entlang der in den Leitlinien vorgesehenen Schritte. Die Ergebnisse fließen auch in den Entwurf des Kommissionsvorschlags ein, z.B. wenn es sich erweist, dass eine Regelung KMU überdurchschnittlich belasten wird.

Abschließend wird der Bericht zur Folgenabschätzung auf Basis der vorhandenen Informationen erstellt. Dieser Berichtsentwurf wird acht Wochen vor Beginn der Abstimmung des Kommissionsvorschlags zwischen den beteiligten Generaldirektionen (ISC) an das Impact Assessment Board (IAB) zur Qualitätssicherung und zur Prüfung aus methodischer und inhaltlicher Sicht weitergeleitet (SEC(2009) 92, S. 10).²⁴

²⁴ 2011 wurde diese Frist bei über 80 % der Verfahren eingehalten (SEC(2012) 101 final, S. 23).

Teilprozess 2 – Fertigstellung und Qualitätssicherung



Das IAB prüft diesen Bericht anhand der so genannten Impact Assessment Quality Checklist (SEC(2012) 101 final, Anhang) und kommentiert ihn. Die fachlich zuständige Dienststelle reagiert auf diese Hinweise, passt ggf. den Berichtsentwurf an. Sind offene Fragen geklärt, erstellt das IAB eine Stellungnahme. Nur mit einer positiven Stellungnahme kann der Kommissionsvorschlag

in die Abstimmungsrunde zwischen den Generaldirektionen gereicht werden.²⁵ Die Empfehlungen des IAB werden in der Überarbeitung des Berichtes zur Folgenabschätzung berücksichtigt. Gleichzeitig begleitet die Stellungnahme des IAB den Kommissionsentwurf im weiteren Verlauf als eigenständiges Dokument. Für seine Bewertung kann auch der IAB externe Expertise hinzuziehen, v.a. dann, wenn es darum geht, problematische Sachverhalte bei einzelnen Folgenabschätzungen zu klären, was jedoch nur selten vorkommt.

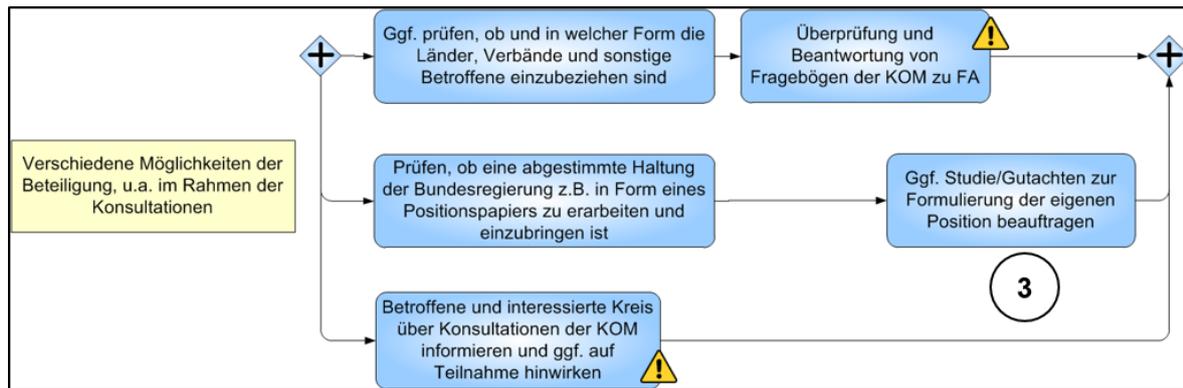
Die Einbindung der Mitgliedstaaten in die Folgenabschätzung hat auf EU-Ebene empfehlenden Charakter²⁶ und wird nach Interviewaussagen eher selten durchgeführt. Grundsätzlich läuft die Beteiligung wie folgt ab:

Die Anfrage aus der zuständigen Dienststelle in der Generaldirektion wird per E-Mail direkt an das entsprechende Fachressort geschickt, wobei der Dienststelle häufig die Ansprechpartner im Fachressort häufig aus Arbeitsgruppen bekannt sind.

²⁵ 2011 forderte das IAB bei mehr als ein Drittel der Folgenabschätzungsberichte die zuständige Generaldirektion auf, diese zu überarbeiten ((SEC(2012) 101 final, S. 13).

²⁶ „In vielen Fällen werden Sie auch auf Daten angewiesen sein, die auf nationaler oder regionaler Ebene in den Mitgliedstaaten erhältlich sind. Da Sie zur Ermittlung und Verwendung dieser Daten unter Umständen die Unterstützung der Mitgliedstaaten und/oder Interessengruppen benötigen, sollten Sie sich so früh wie möglich um diese Unterstützung kümmern.“ (Vgl. SEC(2009) 92, S. 17.)

Teilprozess 3 – Beteiligung der Mitgliedstaaten



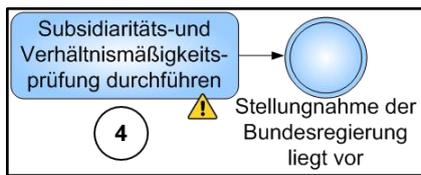
Im fachlich zuständigen Ressort wird geprüft, ob ggf. eine abgestimmte Haltung der Bundesregierung, z.B. in Form eines Positionspapieres, erforderlich ist. Das war bspw. bei der Überarbeitung der Leitlinien der Kommission für die Folgenabschätzung der Fall (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung 2014). In einem solchen Fall sind ggf. auch andere betroffene Ressorts einzubeziehen. Durch die Interviews wurde deutlich, dass die Fachressorts teilweise weder über die zeitlichen noch die personellen Ressourcen verfügen, um hier systematisch und umfassend zuzuarbeiten.

Sind der Kommissionsvorschlag und der Bericht der Folgenabschätzung von der Kommission angenommen, werden die Dokumente an das Europäische Parlament weitergeleitet. Zudem werden sie an die Mitgliedstaaten übermittelt, die den Vorschlag hinsichtlich der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit überprüfen.

Für Deutschland gestaltet sich die Prüfung wie folgt:

Gemäß den Anforderungen des § 74 Abs. 1 GGO und der Anlagen 7 und 8 der GGO prüft das fachlich zuständige Ressort den Kommissionsvorschlag anhand eines Prüfrasters, das Anlage 8 der GGO ist. Im Rahmen der Prüfung werden die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Einnahmen und Ausgaben (brutto) der öffentlichen Haushalte einschließlich der sozialen Sicherungssysteme dargestellt. Dabei sind auch die voraussichtlichen vollzugsbedingten Auswirkungen zu berücksichtigen. Das federführende Ressort hat bei wichtigen neuen Maßnahmen andere Akteure (u.a. weitere sachlich berührte Bundesministerien) möglichst frühzeitig zu beteiligen, um ihnen eine rechtzeitige und umfassende Mitprüfung des Vorhabens zu ermöglichen. Kommunale Spitzenverbände sollen, Fachkreise und Verbände können beteiligt werden. Die EU-Koordinierungsstelle im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) ist hierbei nicht zu involvieren.

Teilprozess 4 – Subsidiaritätsprüfung



Nach § 1 EUZBBG hat der Bundestag das Recht zur Stellungnahme in Angelegenheiten der Europäischen Union. Welche Dokumente in welcher Form die Bundesregierung an den Bundestag zu übermitteln hat, ist in den §§ 4, 5

und 6 EUZBBG geregelt. Sind die Länder von einem Vorhaben betroffen, erhält auch der Bundesrat die Möglichkeit, Stellung zu nehmen (§ 3 EUZBLG). Gelangt die Bundesregierung nach der Prüfung zu der Auffassung, dass eine vorgeschlagene Maßnahme nicht dem Subsidiaritätsprinzip entspricht, vertritt sie eine entsprechende Position gegenüber den Gremien der EU.

Methoden und Werkzeuge

Konsultationen werden in den unterschiedlichsten Formen durchgeführt (vgl. SEC(2009) 92, S. 17ff). Das Spektrum reicht von Online-Konsultationen über (Experten-) Workshops bis zu direkten Anfragen bei einzelnen Stakeholdern bzw. Regelungsadressaten. An Online-Konsultationen beteiligen sich überwiegend NGOs und Interessengruppen. Für die Online-Konsultation kommt die SINAPSE-Plattform zum Einsatz, die von der Kommission genutzt wird, um Informationen zur Folgenabschätzung von Expertengruppen, aus Online-Debatten oder öffentlichen Konsultationen zusammenzutragen. Wie schon oben in Abschnitt 2.3.1 ausgeführt, gibt es keine formale Verfahrensvorgabe, welche Formen von Konsultationen durchzuführen sind. Vielfach werden externe Unternehmensberatungen und Institute damit beauftragt, Informationen zu Teilaspekten, wie die Abschätzung der ökologischen Auswirkungen in den Mitgliedstaaten, zuzuliefern. Sehr häufig werden Expertenworkshops durchgeführt. Insgesamt zeigt sich auch bei der Nutzung besonderer Verfahren und Online-Konsultationen, dass vor allem die Kommission informelle Beteiligungen von Experten fördert, um diese stärker einzubinden (vgl. dazu z.B. Wessels 2008, S. 234).

2.4 Analyse mit Handlungsempfehlungen

Im Hinblick auf die Zielsetzung des Gutachtens geht es darum zu analysieren, inwieweit die institutionellen, verfahrensmäßigen und ressourcenbezogenen Voraussetzungen gegeben sind, um Vollzugswissen überhaupt bzw. besser als bisher in den EU-Rechtsetzungsprozess einzubringen. Mithin soll nicht der Gesamtprozess der EU-Folgenabschätzung hinterfragt werden, sondern wie aus der Sicht Deutschlands Vollzugswissen effektiver und effizienter auf EU-Ebene eingebracht werden kann. Die Analyse erfolgt entlang des in der Einleitung aufgezeigten Analyserasters.

2.4.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

Recht: Die rechtlichen Grundlagen für die Ermittlung der Folgenabschätzung sind in den Leitlinien zur Folgenabschätzung (vgl. SEC(2009) 92) festgelegt. Insbesondere der inhaltliche Ablauf der Folgenabschätzung selbst, der während der Erstellung des Kommissionsvorschlags stattfindet, ist durch Leitlinien definiert. Die Leitlinien enthalten dagegen für die Vorphase (bis auf die Roadmap) der EU-Rechtsetzung nur wenige Vorgaben, die jedoch für die Einbeziehung von Vollzugswissen besonders relevant ist. Insbesondere wenn bereits bei der Erstellung der Roadmap mehrere Policy-Optionen grob zu prüfen sind, kann Vollzugswissen aus den Mitgliedstaaten von großer Bedeutung sein. Dieser Aspekt ist bisher kaum juristisch bzw. in den Leitlinien zur Folgeabschätzung normiert, so dass hier Regelungsbedarf besteht.

Mithin zeigt sich, dass es aus rechtlicher Sicht keine formalen Hinderungsgründe und auch keine Pflicht gibt, Vollzugswissen abzufragen und Mitgliedstaaten frühzeitig einzubinden. Gleichzeitig ist zu beachten, dass Vollzugswissen und insbesondere „harte Daten“ über Vollzugskosten der Mitgliedstaaten in den Leitlinien insgesamt eine untergeordnete Rolle spielen. Aus der Analyse lassen sich für den Bereich der rechtlichen Rahmenbedingungen folgende allgemeinen *Handlungsempfehlungen* ableiten²⁷:

- Stärkere rechtliche Fixierung bzw. Formalisierung der Vorphase und die frühzeitige Einbindung von Vollzugswissen bei den Mitgliedstaaten.
- Festschreiben in den Leitlinien zum Erfüllungsaufwand, dass nicht nur Policy-Optionen geprüft werden, sondern dass diese Policy-Optionen mit konkreten Vollzugsoptionen hinterlegt werden, die dann ebenfalls zu prüfen sind. Dadurch ist die Generaldirektion aufgefordert, frühzeitig Vollzugswissen abzufragen.
- Insgesamt stärkere Betonung von Vollzugs- bzw. Erfüllungsaufwand mit Vorgabe einer konkreten Erhebungs- und Berechnungsmethode in den Leitlinien zur Folgenabschätzung (Fixierung einer Holschuld).
- Rechtliche Fixierung in der GGO des Bundes, dass die Ressorts verpflichtet sind, Informationen zu Vollzugskosten für Deutschland hinzuzuliefern (Fixierung einer Bringschuld). Diese Berechnung sollte dann auch vom NKR geprüft werden können.

Zeitpunkt: Deutlich wurde, dass die Einbindung von Vollzugswissen formal hauptsächlich in der Phase der Erstellung des Kommissionsentwurfs vorgesehen ist und dort auch tatsächlich stattfindet. Um jedoch frühzeitig mögliche Politikoptionen bzw. Lösungsvorschläge zu prüfen und ggf. noch andere Politik- bzw. Vollzugsoptionen ernsthaft in Betracht zu ziehen, erfolgt die Folgenabschätzung während der Erstellung des Kommissionsentwurfs bzw. in seiner

²⁷ Zu ihrer Umsetzbarkeit in einzelnen Rechtsnormen oder in Leitlinien, insbesondere soweit sie sich an die EU richten, kann hier noch keine Aussage getroffen werden. Allgemein ist zu prüfen, ob stärkere Verrechtlichung nicht auch zu längeren Verfahrenswegen führen kann.

Endphase de facto zu spät. Obwohl in der Vorphase diverse Absprachen mit Ministeriumsvertretern von Mitgliedstaaten stattfinden, wird Vollzugsaufwand nicht explizit erhoben. Dadurch wird die Chance nicht genutzt, frühzeitig evidenzbasiert verschiedene Politik- und Vollzugsoptionen zu betrachten und zu diskutieren.

Aus der Analyse der Perspektive „Zeitpunkt der Beteiligung/der Folgenabschätzung“ lassen sich folgende *Handlungsempfehlungen* ableiten:

- Bereits in der Vorphase, bei der Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Erstellung der Roadmap, ist Vollzugswissen zu erheben und einzubeziehen. Dabei sind insbesondere die Mitgliedstaaten explizit einzubinden. Die Möglichkeit der Einbindung ist zu formalisieren, muss dann jedoch auch stärker von den Mitgliedstaaten selbst genutzt werden. Zahlen über Vollzugsaufwand können insbesondere bei Rechtsänderungen frühzeitig geliefert werden, weil dann schon Vollzugserfahrungen in den Mitgliedsstaaten vorliegen. Sollte der eigentliche Regelungsinhalt in der Vorphase noch zu unkonkret sein, um tatsächliche Zahlen zu ermitteln, so sollte die Vorphase in jedem Fall dafür genutzt werden, potenziell aufwändige Regelungsvorhaben zu identifizieren und als besonders relevant für die vertiefte Folgenabschätzung im weiteren Rechtsetzungsverfahren zu „markieren“.
- Bei Änderungsvorschlägen aus dem EU-Parlament und dem Rat ist darauf zu achten, dass die beteiligten Experten der Mitgliedstaaten erneut Vollzugswissen einbringen und sich nicht nur auf die fachlich-inhaltliche Ausrichtung eines Gesetzes konzentrieren.

Anreize: Generell sind für die EU-Kommission die Anreize eher gering, Vollzugswissen bei den Mitgliedstaaten abzufragen, weil sie auch nicht den Vollzug zu verantworten hat. EU-Rechtsetzung und Vollzug durch die Mitgliedstaaten liegen institutionell weit auseinander, so dass auch beim einzelnen Mitarbeiter in der jeweils zuständigen Generaldirektion nach Interviewaussagen wenige Kenntnisse der Vollzugspraxis und eine eher geringe Sensibilität für Vollzugsfragen bestehen. Hinzu kommt, dass es auf EU-Ebene keine unabhängige Institution wie den NKR in Deutschland gibt, die einen Entwurf mit Verweis auf fehlende bzw. unplausible Vollzugsinformationen zurückweisen könnte. Zwar gibt es das Impact Assessment Board (IAB), das die Folgenabschätzung zwar methodisch und z.T. auch inhaltlich hinterfragt. Das IAB achtet bei seiner Prüfung jedoch nicht so wie der NKR explizit auf Vollzugskosten. Gleichzeitig gibt es keine Sanktionen, wenn Vollzugskosten nicht ermittelt werden.

Auch aus deutscher Sicht liegen kaum Anreize vor, Vollzugswissen aktiv auf EU-Ebene einzubringen, obwohl es bereits in der Vorphase zahlreiche Möglichkeiten durch diverse Expertengruppen gäbe. Experten der deutschen Ministerien konzentrieren sich nach Interviewaus-

sagen überwiegend auf die fachlich-inhaltliche Ausarbeitung und weniger auf konkrete Vollzugsfragen. Um stärkere Anreize zu setzen, Vollzugswissen in die Folgenabschätzung einzubeziehen, lassen sich folgende *Handlungsempfehlungen* geben:

- Vollzugswissen bzw. die Ermittlung von Vollzugskosten explizit der EU-Ebene sowie eine „Zulieferungspflicht“ von Seiten der Mitgliedstaaten vorschreiben. Die Bundesressorts könnten verpflichtet werden, den Vollzugsaufwand für Deutschland für relevante EU-Rechtsnorm systematisch zu ermitteln. Die Aufwandsermittlung sollte unter Beteiligung des NKR erfolgen.
- Das Prüfmandat des Impact Assessment Board der EU stärker auf die Zulieferung von Vollzugskosten konzentrieren. Werden Vollzugskosten nicht ermittelt bzw. liegen entsprechende Daten nicht vor, ist dies in der Stellungnahme des IAB deutlich zu vermerken und zu begründen. Ggf. sind auch weitergehende Sanktionsmechanismen des IAB denkbar, etwa ein Vetorecht bei fehlenden oder unzureichenden Folgenabschätzungen.²⁸

Zuständigkeiten: Auf EU-Ebene gibt es zwar in den Generaldirektionen, beim Generalsekretariat und mit dem IAB spezialisierte Ansprechpartner für Folgeabschätzung, allerdings scheint die Ermittlung von Vollzugsaufwand eher eine geringe Rolle zu spielen. Hinzu kommt das Problem, dass auch auf der Ebene der Mitgliedsländer nur begrenzt Vollzugswissen bei den Fachbeamten z.B. in den Expertengruppen und Ausschüssen vorhanden ist, weil z.B. der Bund in Deutschland selbst auf die Zulieferung von Informationen seiner Vollzugsträger angewiesen ist. Ausgehend von den Defiziten im Bereich Zuständigkeiten lassen sich folgende *Handlungsempfehlungen* formulieren:

- Schaffung von Ansprechpartnern/Beauftragten in den Generaldirektionen und im Generalsekretariat mit Kernkompetenzen speziell zum Thema Vollzugsaufwandsermittlung.
- Identifizierung/Benennung (ggf. mit Aufbau eines Registers) und aktive Einbeziehung von Ansprechpartnern bei den Mitgliedstaaten, die über Vollzugswissen verfügen (z.B. Statistisches Bundesamt, Bundesverwaltungsamt, auch kommunale Spitzenverbände und ihre Vertretungen in Brüssel).
- Koordinierungsstelle beim Bundeswirtschaftsministerium mandatieren bzw. beauftragen, dass sie eine stärkere Rolle bei der Ermittlung und Übermittlung von konkreten Zahlen aus den Bundesministerien spielt und aktiv darauf achtet, dass

²⁸ Es ist geplant, das IAB in ein unabhängigeres Gremium („Regulatory Scrutiny Board“) umzuwandeln, dem auch zwei externe Mitglieder angehören sollen. Die Mitglieder dieses neu geschaffenen Board sollen Vollzeit ihre Aufgaben wahrnehmen. Das Mandat des Boards soll auch auf „*major retrospective analyses*“ ausgeweitet werden (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2761_en.htm, letzter Zugriff: 1.2.2014.)

entsprechende Informationen beschafft werden. Voraussetzung ist, dass die EU-Kommission die Mitgliedsstaaten systematisch in die Ermittlung von Folgeaufwand einbezieht. .

2.4.2 Verfahren

Ablaufgestaltung: Zwar ist die Folgenabschätzung auf EU-Ebene als Ganzes weit entwickelt, doch ist der konkrete Ablauf der Folgenabschätzung wenig formalisiert. In den Leitlinien zur Folgeabschätzung sind zwar innerhalb der EU Stellen benannt, die fachliche Unterstützung liefern (SEC(2009) 92, vgl. S. 3), jedoch ist weitestgehend offen, wie die Mitgliedstaaten in Bezug auf Vollzugswissen genau zu kontaktieren sind. Diese Entscheidung obliegt im Regelfall der für die Durchführung der Folgenabschätzung zuständigen Fachebene in den Generaldirektion. Die Interviews haben außerdem ergeben, dass nicht nur de jure Vollzugsaufwand kaum eine Rolle in den Leitlinien spielt, sondern auch in der Praxis kaum oder sehr unspezifisch von den Generaldirektionen abgefragt wird. Dabei ist es, wie noch gezeigt wird, gerade in der frühen Phase der Rechtsetzung (der so genannten prälegislativen Phase) erforderlich, Vollzugswissen einzubeziehen. Zudem wird kein besonderer Fokus auf die konkreten Folgekosten gelegt. Mit der Erhebung von Daten für Folgenabschätzungen werden überwiegend Unternehmen oder Universitäten beauftragt. Allerdings wird dabei, nach Aussagen aus den Interviews, wenig zu Vollzugskosten ermittelt. Das heißt, dass trotz etablierter Prozesse zur Folgenabschätzung, keine effektiven Methoden und Verfahren zur Ermittlung des Vollzugsaufwands unter Einbeziehung des Vollzugswissens der ausführenden Verwaltungsebenen vorhanden sind. Weiterhin ist das Verfahren von der Vorphase/Erstellung der Roadmap bis zur Fertigstellung des Kommissionsentwurfs sehr lang. Diese Zeit wird bisher kaum genutzt, um Vollzugswissen systematisch und frühzeitig in gebotener Tiefe zu erheben. In der Folge fehlt dieses Wissen, um in einem frühen Entwicklungsstadium der Regelung noch Vollzugsalternativen diskutieren und evidenzbasiert abwägen zu können. Zur Verbesserung des Verfahrens für die Erhebung der Vollzugskosten lassen sich folgende *Handlungsempfehlungen* geben:

- Stärker die Abläufe/Wege für die Erhebung, Zulieferung und Verarbeitung von Vollzugswissen vorgeben, zum Beispiel durch Prozessmodelle, die in die Leitlinien zur Folgenabschätzung aufgenommen werden.
- Verpflichtung zur Beteiligung der Mitgliedstaaten und konkrete Verfahrensanweisungen zur gezielten Abfrage von Vollzugsaufwand²⁹.

²⁹ Dies versucht auch die Bundesregierung im Rahmen der Überarbeitung der Leitlinien zur Folgenabschätzung zu erreichen (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung 2014).

Methoden: Insgesamt wird deutlich, dass Vollzugswissen im Verfahren der EU-Folgeabschätzung eine untergeordnete Rolle spielt und allenfalls nur sporadisch bei Rechtsetzungsvorhaben einbezogen wird. Nach den Interviewaussagen werden nur die Mitgliedstaaten zu Vollzugswissen befragt, bei denen auf nationaler Ebene bereits Vollzugskosten erhoben werden. Hier besteht auf EU-Ebene das Problem, dass die Vollzugskosten insgesamt für alle Mitgliedstaaten zu ermitteln sind. Es ist einerseits methodisch fragwürdig, die Vollzugskosten eines Mitgliedstaats auf die gesamte EU hochzurechnen. Andererseits würde es einen erheblichen Aufwand bedeuten, den Vollzugsaufwand jedes einzelnen Mitgliedstaats zu erheben. Methodisch weiterhin problematisch ist die zu verarbeitende Datenfülle, die aus den unterschiedlichen Quellen vom Generalsekretariat zu aggregieren sind. Hierfür liegen weder Methoden noch Werkzeuge vor. Vor diesem Hintergrund ergeben sich folgende *Handlungsempfehlungen*:

- Entwicklung einer standardisierten Methode, mit der die Vollzugskosten für alle Mitgliedstaaten ermittelt werden können, z.B. mit länderbezogenen Kostensätzen, Zeitaufwänden etc.³⁰
- Entwicklung von konkreten Verfahrensmethoden zur standardisierten Abfrage und Zulieferung von Vollzugswissen. Insbesondere kommen Online-Anwendungen in Betracht, die eine strukturierte Datenerhebung und -auswertung ermöglichen.

Fristen: Aus den Interviews und der Dokumentenanalyse hat sich gezeigt, dass es bei der Folgeabschätzung zwar Fristen gibt, diese aber keine Restriktionen darstellen, da ausreichend Zeit für die Erhebung von Vollzugswissen vorhanden ist bzw. wäre. Für die öffentlichen Konsultationen gibt es feste Fristen bzw. Zeiträume, die vorgesehen sind; sie stellen aber entsprechend der Interviewaussagen keine Restriktionen für die Informationszulieferung dar. Ansonsten gibt es keine vorgeschriebenen Fristen bei der Folgeabschätzung, wie die Mitgliedstaaten über Arbeitsgruppen einzubeziehen sind. In Bezug auf Fristen gibt es keine konkreten Handlungsempfehlungen. Entscheidend ist, dass die bestehenden Fristen und Zeiträume von der Planung der Folgeabschätzung bis zum Abschluss genutzt werden, um Vollzugswissen systematisch zu erheben, was bisher allenfalls nur sporadisch stattfindet.

³⁰ Vgl. ebd.

2.4.3 Ressourcen

Kompetenzen: Mit den Ansprechpartnern in den Generaldirektionen in der Kommission, dem Generalsekretariat, der Lenkungsgruppe und auch dem IAB gibt es spezialisierte Stellen, die auf Folgenabschätzung, jedoch nicht unbedingt auf Vollzugskosten spezialisiert sind. Gleiches gilt für das EU-Parlament und den Rat, die auch über hinreichende Personalressourcen verfügen, um Folgenabschätzungen vorzunehmen bzw. hierfür erforderliche Studien zu beauftragen.

Als problematisch aus Sicht der Einbeziehung von Vollzugswissen ist jedoch die Vorphase zu sehen. In der Vorphase stehen inhaltliche Fragen und Policy-Optionen im Mittelpunkt. Hier gibt es kaum spezialisiertes Personal bzw. eine Sensibilität bei den beteiligten Mitarbeitern, um Vollzugsaufwand als integrierten Bestandteil des fachlichen Abstimmungsprozesses abzufragen. Gleiches gilt, zumindest nach den Interviewaussagen, für die Situation in Deutschland. Die deutschen Fachbeamten auf Bundesebene und auch auf Landesebene sind kaum sensibilisiert, Vollzugswissen einzubringen, weil sie selbst nicht über das erforderliche Vollzugswissen verfügen und es erst aufwändig von den Vollzugsträgern erheben müssten.

Zwar gibt es auf deutscher Seite seit 2006 einen Leitfaden des Bundesministeriums des Innern, wie die Ressorts auf potentielle Anfragen der EU hinsichtlich der Folgenabschätzung reagieren sollen, allerdings sind hier die Vollzugskosten kaum erwähnt. Aus den Interviewaussagen wurde deutlich, dass die Bundesressorts eher passiv auf Anfragen von der EU warten und, wenn diese nicht eingehen, keine eigenen Aktivitäten starten, um Vollzugswissen an die entsprechenden Stellen auf EU-Ebene zu vermitteln. In der Vergangenheit (2007/2008) hat die EU Trainings für die Mitgliedstaaten zur Folgenabschätzung angeboten (vgl. Meuwese 2008, S. 153), die jedoch nicht speziell auf Vollzugskosten fokussiert waren. Inwieweit die Schulungen eine Wirkung hatten, kann nicht festgestellt werden. In jedem Fall wird deutlich, dass schon bei den Mitarbeitern der Generaldirektionen wenig Sensibilität in Bezug auf Vollzugswissen vorliegt. Folgende *Handlungsempfehlungen* lassen sich geben:

- Individuelle Befähigung verbessern: Schulungen zur Vollzugsaufwandsermittlung entwickeln und durchführen. Insbesondere den Mitarbeitern in den Generaldirektionen den Zusammenhang zwischen Prozessgestaltung und Rechtsetzung verdeutlichen. Gleichfalls Wissen zu neuen Vollzugsoptionen mit und ohne E-Government vermitteln, damit diese Aspekte gleich in die Rechtssetzung einfließen können.
- Zentrale Methoden- und Verfahrensunterstützung etablieren: Z.B. könnte das IAB nicht nur als Kontrolleur auftreten, sondern verstärkt auch Beratungs- und Dienstleistungsfunktionen übernehmen. Dies könnte auch durch dezentrale, in den Direktionen verankerte Kompetenzzentren (siehe Ansprechpartner/Beauftragter) ergänzt werden.

- Austausch zwischen (nationalen) Vollzugsexperten und EU-Beamten fördern, ggf. in Seminaren bzw. in den Arbeitsgruppen stärker Vollzugswissen auf die Tagesordnung setzen.

Informationsgrundlagen: Aus den Interviews hat sich nicht ergeben, dass wiederverwendbare Informationen vorliegen oder sonstige interne wiederverwendbare Informationsressourcen vorgehalten werden, die Vollzugswissen betreffen. Weder Prozessmodelle liegen vor noch nationale Kostensätze. Vielmehr findet nach Interviewaussagen der gesamte Informationsverarbeitungsprozess in Bezug auf Vollzugskosten bzw. Folgenabschätzung immer wieder neu statt, was hohen Aufwand bedeutet. Folgende allgemeinen *Handlungsempfehlungen* lassen sich geben:

- Systematische Aufbereitung von Vollzugskostendaten, so dass sie wiederverwendet werden können.
- Nutzung von standardisierten Vollzugsdaten (z.B. Standardkostensätzen pro Verwaltungsmitarbeiter in einem Mitgliedstaat).
- Ausarbeitung von Prozessmodellen für den Vollzug, die wiederverwendet werden können und anhand derer die Implikationen für den Vollzug konkreter ermittelt werden können.

3 Erfüllungsaufwand bei Bundesgesetzgebung

3.1 Hintergrund zum Erfüllungs- und Vollzugsaufwand

In Deutschland werden die Bürokratiekosten von rechtlichen Regelungen seit dem Jahr 2006 gemessen. Erfasst werden die Kosten, die sich aus der Erfüllung einer Informationspflicht³¹ ergeben. Methodisch wurde in Deutschland auf das in den Niederlanden entwickelte Standardkosten-Modell (SKM) zurückgegriffen, das 2006 von Deutschland übernommen wurde.

Eine Weiterentwicklung erfolgte im Jahr 2010: Auf Basis der jährlichen Berichte zur Anwendung des Standardkosten-Modells wurde von der Bundesregierung beschlossen und in einer Novelle des NKRK festgelegt, die sich auf die Informationspflichten beziehende Bürokratiekostenmessung auf die Ermittlung des Erfüllungsaufwands zu erweitern (vgl. z.B. Die Bundesregierung 2009; Die Bundesregierung 2010). Hiernach sind alle aus gesetzlichen Verpflichtungen resultierenden Belastungen für „Bürger“, „Wirtschaft“ und „Verwaltung“ zu erfassen und zu berechnen (vgl. § 2 Abs. 1 NKRK). Damit wird angestrebt, die Kostenseite der Gesetzesfolgen umfassender abschätzen zu können und die fachlichen und politischen Entscheidungsträger für diese zu sensibilisieren. Im Idealfall werden aufgrund der ermittelten Kostenfolgen alternative Regelungsmöglichkeiten identifiziert, die zu geringeren Belastungen für die drei Adressatengruppen führen.

Die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes ist für Gesetzgebungsvorhaben des Bundes verpflichtend, was in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), insbesondere in § 43 Abs. 1 Nr. 5 und § 44 Abs. 1, festgelegt ist. Konkret sind die voraussichtlichen Gesetzesfolgen vom jeweils fachlich zuständigen Bundesministerium darzustellen. Dieses ist nach § 44 GGO verpflichtet, die Gesetzesfolgen des Entwurfes und mögliche Alternativen zu benennen (Anlage 3 zu § 42 Abs. 1 GGO). Weiterhin hat das Fachministerium dafür zu sorgen, dass alle betroffenen Ressorts (§ 45 GGO) sowie die Länder, kommunalen Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände (§ 47 GGO) einbezogen werden.

Für Länder und Kommunen besteht bei Bundesgesetzen keine explizite Verpflichtung, den Bundesministerien Informationen zum Erfüllungsaufwand zuzuarbeiten. Für landeseigene Gesetze existieren, ähnlich der GGO auf Bundesebene, Regeln zur Erstellung von Gesetzen, Verordnungen sowie Verwaltungsvorschriften, was jedoch keinen Einfluss auf die Zuarbeit zum Vollzugsaufwand bei Bundesgesetzen hat. Ebenfalls bestehen unterschiedlichste Ansätze zur Förderung einer besseren Rechtsetzung und zur Vermeidung bürokratischer Lasten (z.B. Standardkostenmodell in Brandenburg, Landes-NKR in Sachsen, Paragrafenbremse in Bayern, KMU-Clearingstellenverfahren in NRW). Allerdings werden auch hier nur

³¹ Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. (§ 2 Abs. 2 NKRK).

Regelungsvorhaben von Landes- und nicht von der Bundesebene betrachtet. Auf kommunaler Ebene existieren keine spezifischen Akteure, die sich dezidiert mit Fragen zum Vollzugsaufwand beschäftigen, wenngleich die Kommunalen Spitzenverbände (KSV) eine koordinierende Rolle bei der Bereitstellung von Vollzugswissen einnehmen. Anfragen von der Bundesebene werden auf Landes- und kommunaler Ebene sowie bei den Kommunalen Spitzenverbänden derzeit eher ad hoc und kaum prioritär sowie nur bei vorhandenen Ressourcen behandelt. Denn es gibt hierfür auch keine gesetzliche Regelung, auf deren Grundlage entsprechende Stellen und Ressourcen geschaffen werden könnten.³²

Auf Ebene des Bundes wurde im Jahr 2006 durch Gesetz der Nationale Normenkontrollrat eingerichtet (NKRK). Seine Aufgabe ist es, die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung zu unterstützen (§ 1 Abs. 2 NKRK) und insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit zu überprüfen (§ 1 Abs. 3 NKRK). Sein Prüfergebnis legt der NKR in Form einer Stellungnahme vor, die Bestandteil der Kabinetttvorlage und der anschließend zu erstellenden Parlamentsdrucksachen wird. Ein weiterer wichtiger Akteur neben den Ressorts auf Bundesebene und dem NKR ist auf Bundesebene das Statistische Bundesamt (StBA). Es hat eine unterstützende Funktion für die Ressorts bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands, die im § 8 NKRK festgeschrieben ist. In § 8 NKRK ist weiterhin festgelegt, dass das StBA den Aufbau und die Pflege von Datenbanken übernimmt, die für die Berichterstattung und die Erfolgskontrolle nach dem NKRK erforderlich sind. Die Gesamtverantwortung für die Koordination von Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung innerhalb der Bundesregierung obliegt dem Staatsminister bei der Bundeskanzlerin. Dieser wird unterstützt vom Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau. Auf operativer Ebene koordiniert und kontrolliert die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt die Umsetzung des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“.

³² In Nordrhein-Westfalen ist derzeit ein Projekt geplant, um den Erfüllungsaufwand bundesrechtlicher Regeln aus Landessicht stärker zu prüfen. Dies beziehe sich vor allem auf mögliche Auswirkungen auf die heimische Wirtschaft in NRW (vor allem KMU), solle aber auch auf die Verwaltung ausgedehnt werden. (vgl. http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Pressemitteilungen/2015-01-21_modellprojekt_nrw.html).

In Abbildung 7 sind die jeweiligen Akteure mit ihren Aufgaben und der hierfür gesetzlichen Grundlage zusammengefasst:

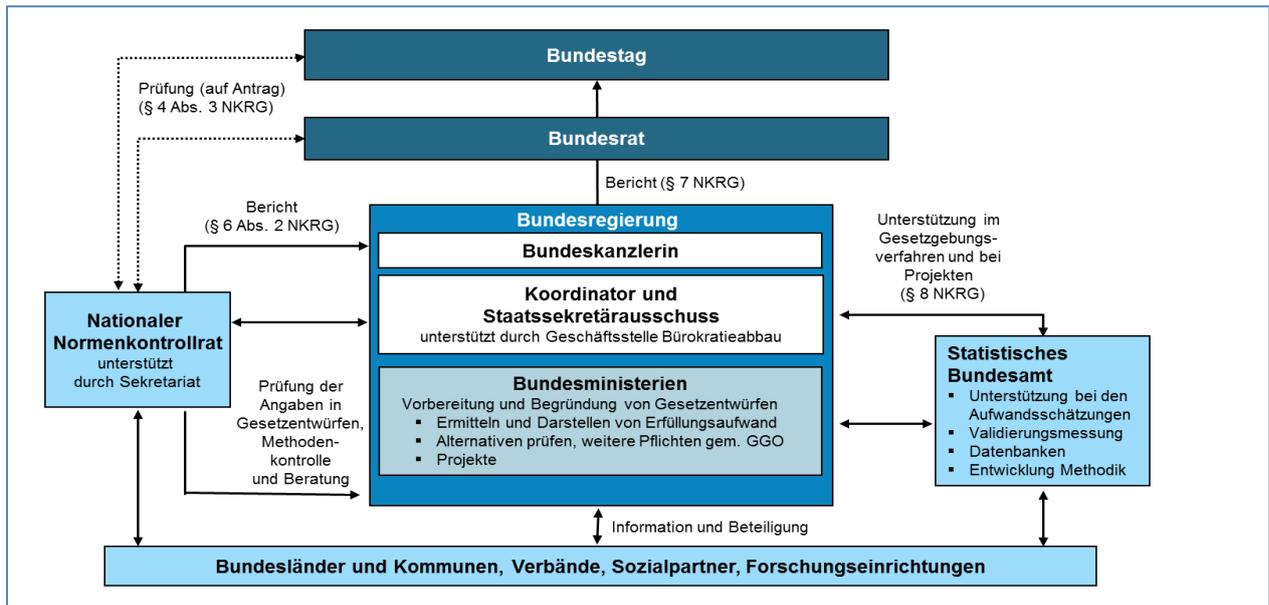


Abbildung 7: Akteure zur besseren Rechtsetzung (Quelle: in Anlehnung an interne Dokumentation der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt)

3.2 Einordnung des Erfüllungsaufwands in den Rechtsetzungsprozess

Typischerweise gehen die Initiativen für Bundesgesetze von der Bundesregierung aus. Die in Art. 76 Abs. 1 GG genannten Fälle, dass Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht werden, sind selten und werden im Folgenden vernachlässigt. (vgl. z.B. OECD 2010, S. 93; Hönnige/Sieberer 2011, S. 33; Boehl 2014, S. 376ff.). Der Gesetzgebungsprozess gestaltet sich wie folgt³³:

³³ Der Ablauf folgt dem Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften (BMI 2012), die auf den Vorschriften der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) basieren (§ 42, 3 GGO).

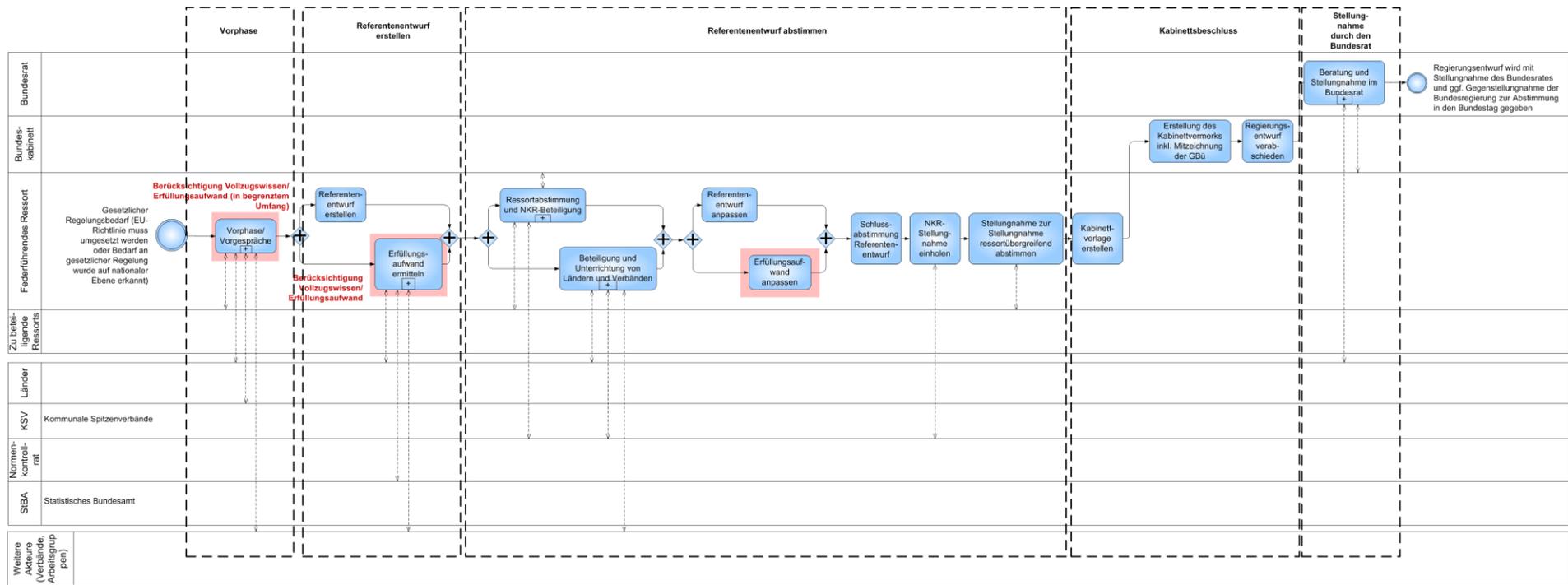


Abbildung 8: Überblick Gesetzgebungsprozess Bund (vgl. Anhang 4.1)

Vorphase: In dieser Phase finden Vorgespräche zu einem Gesetzgebungsvorhaben statt. Diese Vorgespräche sollen nach § 41 GGO auch mit Ländern und kommunalen Spitzenverbänden erfolgen, sofern das geplante Vorhaben deren Belange berührt. Den Kern bildet die Erstellung eines so genannten Eckpunktepapiers bzw. eines Vorentwurfs durch das fachlich zuständige Referat. Das Eckpunktepapier skizziert die geplante gesetzliche Regelung und die darin enthaltenen wesentlichen inhaltlichen Schwerpunkte. Bei der Erstellung des Eckpunktepapiers können bereits Fragen des Vollzugs und des damit verbundenen Aufwandes adressiert werden. Hat die Hausleitung entschieden, dass ein Gesetzentwurf ausgearbeitet werden soll, ist das Bundeskanzleramt über das Vorhaben zu unterrichten (BMI 2012, S. 69f.; § 40 GGO) (s. Abschnitt 3.3.1).³⁴

Referentenentwurf erstellen: An die Vorphase schließt sich die Erstellung des Referentenentwurfs auf Basis des Eckpunktepapiers an. Mit der Erstellung des Referentenentwurfs werden vom jeweiligen Fachreferat i.d.R. auch die notwendigen Parameter zur Bestimmung des Erfüllungsaufwands einschließlich der Vollzugskosten ermittelt. Im Kern geht es dabei um die Änderung des Erfüllungsaufwandes, d.h. ob dieser durch eine bestimmte Vorgabe zu- oder abnimmt (Vgl. StBA 2012). Das Fachreferat kann hier das Statistische Bundesamt zur Unterstützung einbeziehen (§ 8 NKR), das dann bei Bedarf wiederum auf die Landes- und Kommunalebene zurückgreift, um Vollzugswissen zu erhalten. Der Referentenentwurf muss von der Hausleitung freigegeben werden, bevor die Beteiligung der anderen Ressorts sowie der Länder und Verbände erfolgt (BMI 2012, S. 69f.) (s. Abschnitt 3.3.2).

Referentenentwurf abstimmen: Der freigegebene Referentenentwurf wird den Ressorts und dem NKR mit der Abschätzung zum Erfüllungsaufwand zur Stellungnahme zugeleitet. Sofern die Ressorts zustimmen, kann das federführende Ressort parallel zur Ressortabstimmung auch die Länder und die kommunalen Spitzenverbände sowie sonstige Betroffene beteiligen; ansonsten erfolgt deren Beteiligung im Anschluss an die Ressortabstimmung. Über die inhaltlich-fachliche Stellungnahme liefern die Länder in dieser Phase unter Umständen weitere Informationen zum Erfüllungsaufwand. Auf Basis der eingegangenen Stellungnahmen wird der Referentenentwurf vom Fachreferat ggf. überarbeitet und im Zuge der Schlussabstimmung finalisiert (BMI 2012, S. 72). Der von der Hausleitung freigegebene Gesetzentwurf wird zusammen mit der Stellungnahme des NKR an das Bundeskanzleramt übermittelt. Da in der Abstimmungsphase zum Referentenentwurf weitere Informationen über den Erfüllungsaufwand einbezogen werden können, werden diese Prozesse im Detail dargestellt (s. Abschnitte 3.3.3 und 3.3.4).

³⁴ Gemäß § 40 GGO ist es zudem laufend über den Stand der Ausarbeitung und die vorgesehene Zeitplanung zu informieren.

Kabinettsbeschluss: In dieser Phase entscheidet das Kabinett über den Regelungsentwurf, um diesen dann dem Bundesrat als so genannten Regierungsentwurf vorzulegen, bevor die Befassung des Bundestages erfolgt. Die Stellungnahme des NKR ist jeweils Bestandteil der Drucksachen von Bundesrat und Bundestag.

Stellungnahme durch den Bundesrat: Danach folgt die Einbeziehung des Bundesrates, der gemäß Art. 76 Abs. 2 GG – unabhängig von der Art der Gesetzgebung, d.h. ob zustimmungspflichtig oder nicht – innerhalb von sechs Wochen³⁵ eine Stellungnahme zur Gesetzesvorlage abgeben kann. Im zuständigen Fachausschuss des Bundesrates wird der Kabinettsbeschluss diskutiert und anschließend darüber im Plenum abgestimmt. Diese Phase der Gesetzgebung ist deshalb für die Detailanalyse relevant (s. Abschnitt 3.3.5), weil der Bundesrat hier die Möglichkeit hat, Vollzugswissen einzubringen bzw. zu prüfen, ob die Bundesregierung dies im Vorfeld in ausreichender Weise getan hat.

Weitere Phasen des Gesetzgebungsprozesses:

Der weitere Gesetzgebungsprozess umfasst die Debatte und Entscheidungsfindung im Bundestag, den anschließenden zweiten Durchgang im Bundesrat sowie die formale Zeichnung und Ausfertigung des Gesetzes. Dabei spielen der Erfüllungsaufwand bzw. Aktivitäten zu Vollzugswissen nach Aussage der Interviewteilnehmer i.d.R. keine größere Rolle mehr.

Die weiteren Gesetzgebungsphasen stellen sich wie folgt dar (vgl. z.B. Schneider 2002, S. 80ff.):

³⁵ Nach Art. 76, Abs. 2 GG kann bei besonders eilbedürftigen Entwürfen die Regierung dem Bundestag diese bereits nach drei Wochen zuleiten, die Stellungnahme des Bundesrats wird dann nachgereicht. Der Bundesrat kann auch um Fristverlängerung bitten, wenn es sich z.B. um eine umfangreiche Vorlage handelt, dann beträgt die Frist zu Stellungnahme neun Wochen.

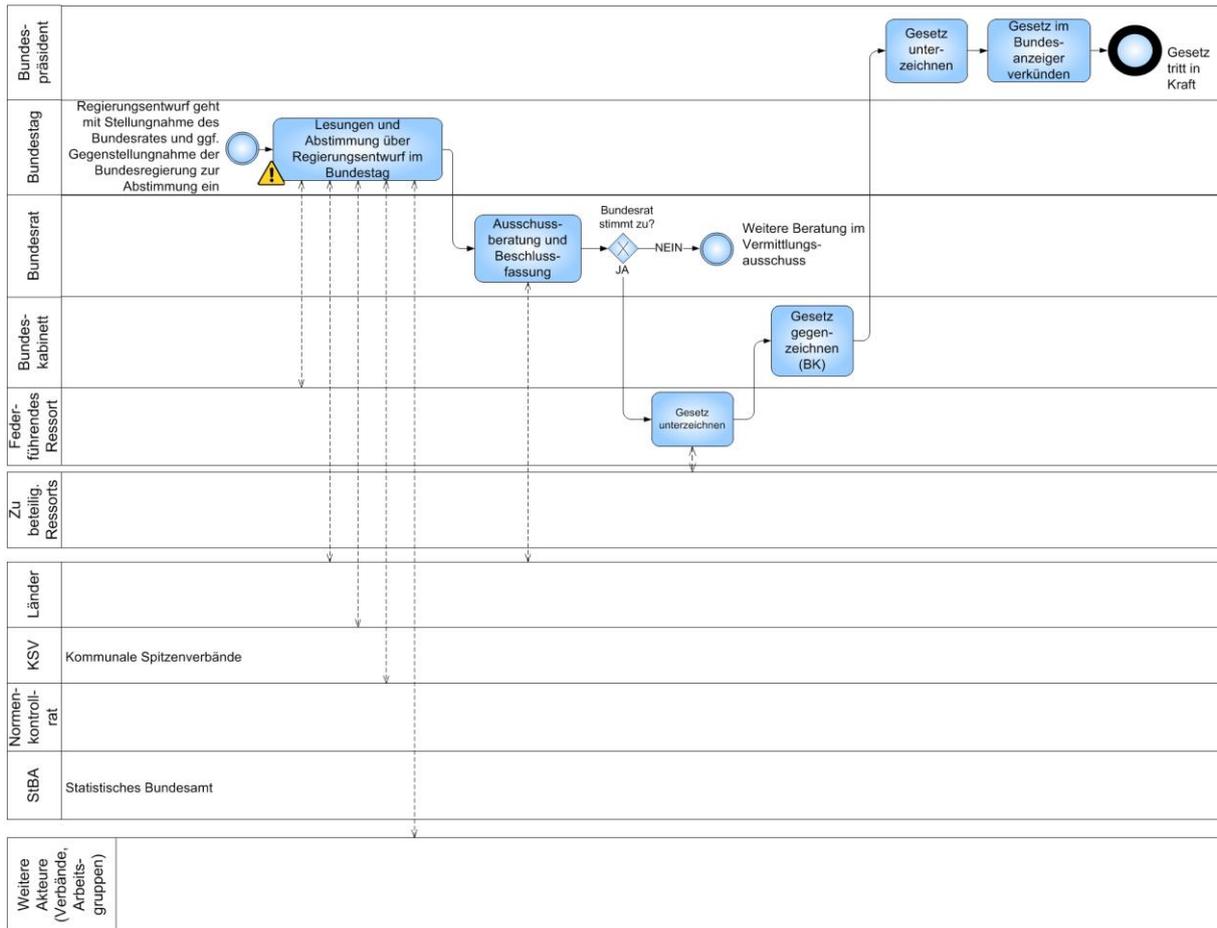


Abbildung 9: Weitere Phasen des Gesetzgebungsprozesses (vgl. Anlage 4.2)

Die Stellungnahme des Bundesrates gemäß Art. 76 Abs. 2 GG wird unmittelbar nach Abschluss aller Beratungen an die Bundesregierung übermittelt, welche den Gesetzesentwurf einschließlich aller Stellungnahmen und ggf. einer eigenen an den Bundestag übermittelt.

Im Bundestag finden zu einem Gesetzesentwurf drei Lesungen im Plenum statt. In der ersten Lesung kommt es bei Bedarf zur allgemeinen Aussprache über die Notwendigkeit und die Zielsetzung einer Vorlage. Nach der ersten Beratung wird der Gesetzesentwurf zur genaueren Prüfung und Bearbeitung an den zuständigen Ausschuss weitergeleitet. Am Ende der Ausschussberatung steht ein schriftlicher Bericht mit einer Beschlussempfehlung, der dem Plenum zur zweiten Beratung und Schlussabstimmung in der dritten Lesung vorgelegt wird.

Der Bundestagspräsident leitet den Gesetzesbeschluss unverzüglich an den Bundesrat weiter (Art. 77 Abs. 1 GG). Er wird dort einem oder mehreren Bundesratsausschüssen zur Beratung zugewiesen, über deren Beschlussempfehlung dann das Plenum des Bundesrats abstimmt. Findet ein Gesetzesentwurf im Bundesrat bei zustimmungspflichtigen Gesetzen keine Mehrheit, kann der Vermittlungsausschuss angerufen werden (Art. 77 Abs. 2 GG). Schlägt der Vermittlungsausschuss Änderungen vor, wird der Gesetzesentwurf zurück an den

Bundestag gegeben. Dieser stimmt ohne Debatte über den Vermittlungsvorschlag ab. Wird die abgeänderte Vorlage auch im Bundesrat verabschiedet, ist das Gesetz angenommen.

Nach der Verabschiedung eines Gesetzes durch Bundestag und Bundesrat (Art. 78 GG) wird es dem federführenden Ressort zur Zeichnung zugeleitet. Betrifft der Inhalt des Gesetzes den Geschäftsbereich mehrerer Ressorts, so zeichnen diese in der Regel auch die Ausfertigung (§ 58 GGO).

Die Bundeskanzlerin zeichnet das Gesetz gegen (§ 58 GGO). Anschließend erhält der Bundespräsident das Gesetz zur Unterzeichnung und Ausfertigung. Er hat das Recht zu prüfen, ob das Gesetz verfassungskonform ist und ob es verfassungskonform zustande gekommen ist. Wenn keine Bedenken bestehen, unterzeichnet der Bundespräsident das Gesetz (Art. 82 GG). Abschließend wird das Gesetz im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

3.3 Darstellung einzelner Prozesse zur Erhebung des Vollzugsaufwands

Bei der Beschreibung der Prozessabläufe wird der übliche Ablauf dargestellt. Durch ein Fallbeispiel wird dieser Ablauf veranschaulicht und konkretisiert. Das Beispiel betrifft die Novellierung des Batteriegesetzes (kurz: Batteriegesetz, BattG), die sich nach den Interviews als besonders aufschlussreiches Verfahren darstellt. Bei den Darstellungen der Teilprozesse wird hierauf wieder Bezug genommen.

Fallbeispiel: Novellierung des Batteriegesetzes

In der EU-Richtlinie über (Alt-)Batterien und (Alt-)Akkumulatoren wird das Inverkehrbringen von Batterien und Akkumulatoren und deren Entsorgung geregelt. Zur Umsetzung ist ein spezielles Melderegister für Batterien vorgeschrieben, mit dem Unternehmen anzeigen müssen, dass sie Batterien und Akkumulatoren herstellen und diese in Verkehr bringen wollen. Die EU-Richtlinie wurde unter anderem deswegen novelliert, weil neue Regelungen für Cadmium-Batterien und so genannte Knopfzellen erforderlich wurden. In die Erstellung der neuen Richtlinie auf EU-Ebene waren das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) sowie das Umweltbundesamt (UBA) einbezogen. Das UBA wurde seitens des Ministeriums einbezogen, um dem BMUB Hinweise zum Vollzug zu geben. Die Änderungsrichtlinie muss bis zum 01.07.2015 in deutsches Recht umgesetzt sein.

Die Umsetzung der EU-Richtlinie in deutsches Recht erfolgte durch die Änderung des nationalen Batteriegesetzes. Die Umsetzung verlief wie folgt: Das Umweltbundesamt (UBA) als nachgeordnete Behörde des BMUB führt das Melderegister für Batterien. Es führt auch schon andere Register, so dass diesbezüglich bereits Vorerfahrungen bei Vollzugsfragen

vorhanden waren. Für die so genannte Marktüberwachung, d.h. die Kontrolle, ob sich Hersteller und andere Unternehmen, die Batterien in Verkehr bringen, an die Vorschriften hinsichtlich Beschaffenheit und der Entsorgung halten, sind die Abfallbehörden in den Ländern zuständig. Die Marktüberwachung wird in jedem Bundesland anders organisiert, zuständig sind in der Regel Untere Abfall- oder Umweltschutzbehörden oder Mittelbehörden.

Zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens ist die Novellierung des Batteriegesetzes noch nicht verabschiedet. Der Fall wurde deshalb als Beispiel ausgewählt, weil eine Beteiligung der Vollzugsträger bereits frühzeitig stattfand und nach den Interviewaussagen als gelungen gilt. Außerdem wurde die Regelung gewählt, weil sie ihren Ursprung auf EU-Ebene hat und durch nationales Recht zu konkretisieren ist. Wie die Vollzugsträger im Einzelfall einbezogen wurden, wird anhand der detaillierten Prozessdarstellung deutlich (s. Abschnitt 3.3.2).

3.3.1 Vorphase: Entwicklung und Abstimmung des Eckpunktepapiers

In den meisten Rechtsetzungsverfahren geht es in der Vorphase zunächst darum, fachlich-inhaltliche Fragen zum Gesetzesvorhaben zu klären. Weiterhin sollen die von einem Regelungsvorhaben Betroffenen, wie z.B. Wirtschaftsverbände, aber insbesondere die Vollzugsträger selbst (§ 41 GGO), auch eine erste Einschätzung zum Vorhaben abgeben. In dieser Phase wird nach Interviewaussagen bislang nur in Ausnahmefällen explizit Vollzugaufwand thematisiert. Das ist in der Vorphase vielfach auch gar nicht anders möglich, weil die Überlegungen zum Gesetz noch recht unspezifisch sind, insbesondere wenn es sich um ein komplett neu zu erlassendes Gesetz handelt. Ergebnis der Vorphase ist ein so genanntes Eckpunktepapier, das wesentliche Vorgaben zum Gesetz enthält.

Rechtliche Grundlagen

Für die Vorphase gibt es keine formellen Regelungen durch die GGO, so dass sich das Vorgehen bei der Rechtsetzung von Gesetzesvorhaben zu Gesetzesvorhaben zum Teil deutlich unterscheiden kann. Wie lange diese Phase dauert, ist daher auch unterschiedlich. Gemäß § 41 GGO *sollen* jedoch vor Abfassung eines Entwurfs die Auffassungen von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden eingeholt werden, wenn Belange der Länder oder Kommunen durch das Vorhaben berührt sind.

Prozessablauf

Grundlegende Prozessschritte für die Beteiligung sind im Folgenden dargestellt. Der Prozess kann in die Teilprozesse „Vorentwurf erstellen“, „Abstimmung des Vorentwurfs mit anderen Akteuren“ und „Fertigstellung des Vorentwurfs“ unterteilt werden.

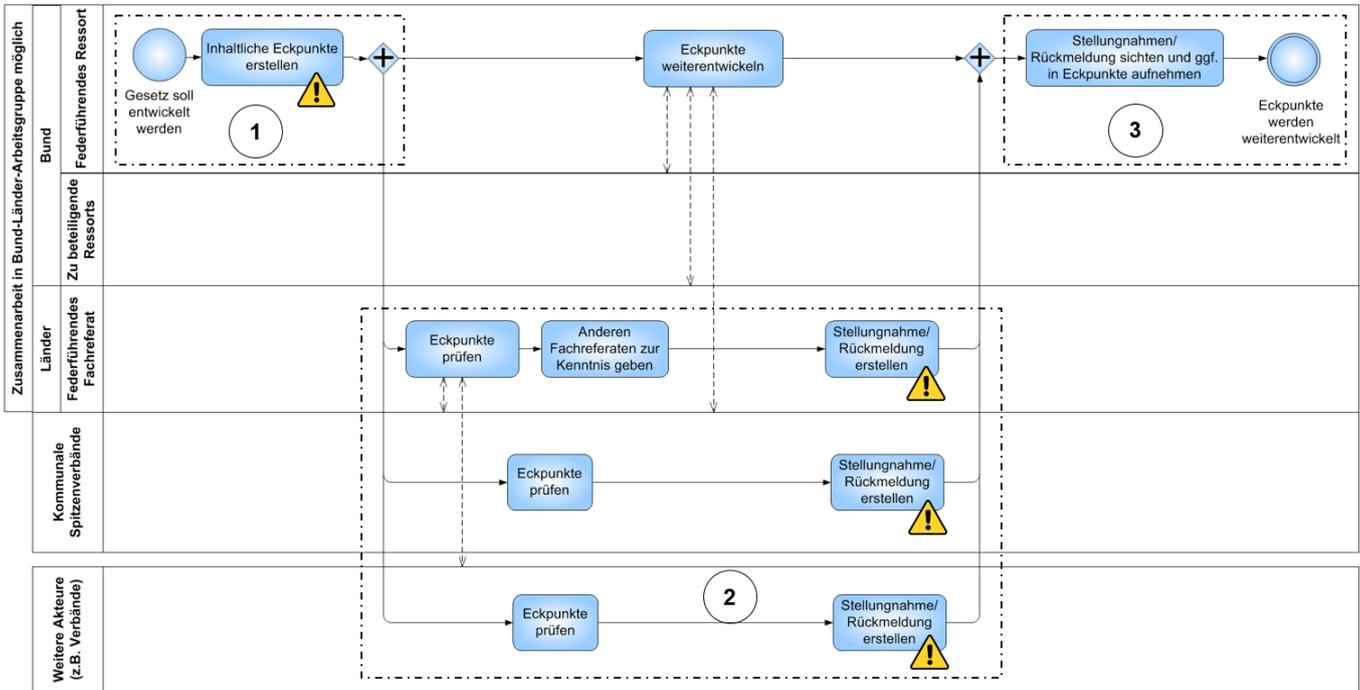
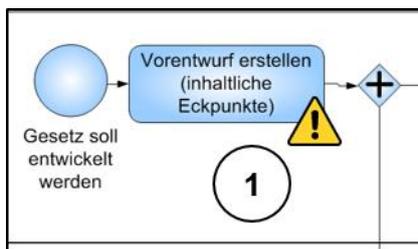


Abbildung 10: Prozess – Vorphase: Entwicklung und Abstimmung von Eckpunktepapieren (vgl. Anlage 4.3)

Im Detail gestalten sich die drei Teilprozesse wie folgt:

Teilprozess 1 – Vorentwurf erstellen



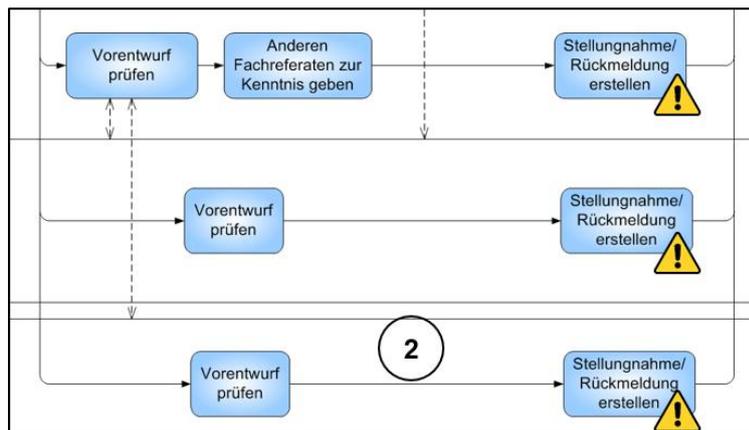
Das federführende Fachreferat erstellt ein so genanntes Eckpunktepapier mit den wesentlichen Punkten zum Inhalt des geplanten Gesetzes, z.B. welches Ziel mit dem Gesetz erreicht werden soll, mit welchen Regelungen diese erreicht werden sollen und wie die Umsetzung erfolgen soll.

An dieser Stelle finden damit schon erste Überlegungen zum Vollzug statt, z.B. welche Ebene oder Institution die Aufgaben, die sich aus der Regelung ergeben, durchführen soll. Damit ergeben sich auch schon erste Hinweise, ob und in welchem Umfang Erfüllungsaufwand entsteht.

Das Eckpunktepapier wird dann an Referate im gleichen Ressort, Fachressorts auf Länderebene, kommunale Spitzenverbände, weitere Interessenverbände oder auch Experten versandt. Im Anschreiben werden die Adressaten, z.B. kommunale Spitzenverbände, in der Regel gebeten, das Eckpunktepapier zu überprüfen und dazu inhaltlich Stellung zu nehmen.

Eine konkrete Abfrage des zu erwartenden Vollzugsaufwands findet, nach Aussagen der Interviewpartner, in der Regel nicht statt. Welche Frist für die Rückmeldung das federführende Referat setzt, ist davon abhängig, wie viel Zeit es für die Vorphase und das gesamte Rechtsetzungsverfahren eingeplant hat.

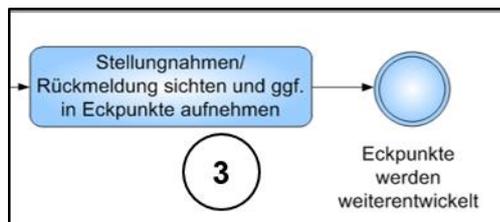
Teilprozess 2 – Abstimmung des Vorentwurfs mit anderen Akteuren



Die Akteure, die das Eckpunktepapier erhalten haben, prüfen, ob sie vom geplanten Gesetz betroffen sind. Wenn ja, formulieren sie eine Antwort an das zuständige Ressort, die sich jedoch überwiegend auf fachlich-inhaltliche Fragen bezieht. In dieser Phase geht es überwiegend um politische, fachliche, juristische und finanzielle Aspekte, nicht um Details in Bezug auf den Vollzug und der konkreten Auswirkungen auf den Vollzugsaufwand.

Die Akteure, die das Eckpunktepapier erhalten haben, prüfen, ob sie vom geplanten Gesetz betroffen sind. Wenn ja, formulieren sie eine Antwort an das zuständige Ressort, die sich jedoch überwiegend auf fachlich-inhaltliche Fragen bezieht. In dieser Phase geht es überwiegend um politische, fachliche, juristische und finanzielle Aspekte, nicht um Details in Bezug auf den Vollzug und der konkreten Auswirkungen auf den Vollzugsaufwand.

Teilprozess 3 – Fertigstellung des Vorentwurfs



Im zuständigen Ressort werden die schriftlich eingegangenen Rückmeldungen gesichtet und die Ergebnisse aus den Workshops und Fachveranstaltungen dokumentiert. Dieser Prozess gestaltet sich für die Ressorts nach Interviewaussagen aufwändig, da die Länge und die Form der Rückmeldung vom Umfang und ihrer Qualität recht unterschiedlich sind. Auf Grundlage der eingeholten Informationen entwickelt das Ressort das Eckpunktepapier schrittweise weiter zu einem Vorentwurf.

Im zuständigen Ressort werden die schriftlich eingegangenen Rückmeldungen gesichtet und die Ergebnisse aus den Workshops und Fachveranstaltungen dokumentiert. Dieser Prozess gestaltet sich für die Ressorts nach Interviewaussagen aufwändig, da die Länge und die Form der Rückmeldung vom Umfang und ihrer Qualität recht unterschiedlich sind. Auf Grundlage der eingeholten Informationen entwickelt das Ressort das Eckpunktepapier schrittweise weiter zu einem Vorentwurf.

Ablauf bei der Novellierung des Batteriegesetzes:

Bei der Novellierung des BattG war die Vorphase durch intensive Gespräche geprägt, wobei in diesem Fall eher Wirtschaftsverbände sowie das Umweltbundesamt (UBA) einbezogen wurden, um Problemfelder für die Umsetzung frühzeitig zu identifizieren. Erleichtert wurde der fachliche Austausch dadurch, dass zwischen dem UBA und den Verbänden bereits eine sehr intensive Zusammenarbeit bestand. Das UBA war schon während der Erstellung der entsprechenden EU-Richtlinie in die fachliche Diskussion eingebunden und fungierte als Berater des Bundesumweltministeriums. In dieser frühen Phase der Gesetzgebung wurden

Fragen zum Vollzug bereits explizit diskutiert. Das hatte nach Einschätzung der befragten Experten auch damit zu tun, dass das Bundesressort und das UBA bereits an der EU-Richtlinie beteiligt waren. Außerdem war das entsprechende Vollzugswissen beim UBA vorhanden, weil es u.a. für das BattG teilweise die Vollzugsbehörde ist. Gleichzeitig handelt es sich beim BattG um eine Gesetzesnovellierung, so dass es bereits Erfahrungen mit dem Vollzug gab.

Methoden und Werkzeuge

Formal sind in der Vorphase keine Instrumente oder Tools vorgesehen, um den Vollzugsaufwand abzufragen und entsprechende Informationen zuzuliefern. Die in der Vorphase übliche Beteiligung erfolgt über schriftliche Stellungnahmen und im Rahmen von Treffen (z.B. in Bund-Länder-Arbeitsgruppen und Besprechungen der Fachreferenten).

Zusätzlich werden vom federführenden Ressort oftmals Workshops und Fachveranstaltungen durchgeführt, bei denen das geplante Regelungsvorhaben inhaltlich vorgestellt und diskutiert wird. Wer das Eckpunktepapier erhält und zu den Veranstaltungen eingeladen wird, ist dabei nicht vorgegeben, sondern wird vom federführenden Ressort selbst entschieden.

3.3.2 Referentenentwurf erstellen: Ermittlung des Vollzugsaufwands

Zusammen mit der Erstellung des Referentenentwurfs erfolgt die Abschätzung des Vollzugsaufwands. Damit finden in dieser Phase die Hauptaktivitäten im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand statt.

Rechtliche Grundlagen

Nach § 1 Abs. 3 NKRG i.V.m. § 44 Abs. 4 GGO müssen die Bundesministerien den Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ermitteln und darstellen. Dafür liegen manchmal bereits Daten in dem jeweiligen Ressort vor. Weiterhin ist vorgesehen, dass nach § 8 NKRG das Statistische Bundesamt genutzt werden kann, „insbesondere durch Auswertung vorliegender Daten und die Durchführung von Aufwandsschätzungen“.

Wie viel Zeit dem Referat für die Abschätzung des Ermittlungsaufwands zur Verfügung steht, richtet sich grundsätzlich nach dem Terminplan für das Gesetzgebungsverfahren. Vorgesehen ist, dass die Erfüllungsaufwandsabschätzung zusammen mit dem Referentenentwurf der Hausleitung zur Freigabe übermittelt wird und dann nach Freigabe in die Ressortabstimmung und Verbändebeteiligung geht. Nach Aussagen aus den Interviews wird jedoch die Abschät-

zung häufig nachgereicht, so dass die Hausleitung in diesen Fällen nur den fachlichen Entwurf prüft, aber nicht den möglichen Erfüllungsaufwand berücksichtigt.

Prozessdarstellungen

Zwischen den Referaten in den Ministerien unterscheiden sich die Vorgehensweisen, wie Informationen zum Erfüllungsaufwand eingeholt werden, zum Teil erheblich. So führen nach Interviewaussagen einige Ressorts (tendenziell eher die größeren Ressorts) die Erhebung von Informationen zum Vollzugsaufwand i.d.R. selbst durch oder übertragen diese Aufgabe einer ihrer nachgeordneten Behörden. Die Entscheidung, ob das StBA einbezogen wird, werde von Fall zu Fall und je nach vorhandenen Ressourcen vom jeweiligen Ressort getroffen. Das StBA selbst hat zwar selbst kein Vollzugswissen, zieht aber Statistiken heran, wertet sie aus und fragt selbst direkt bei den Vollzugsträgern Informationen zu Vollzugsaufwand ab. Der Prozessablauf der Beteiligung des StBA kann in die Abschnitte „Vorbereitung der Abschätzung“, „Durchführung der Abschätzung“ und „Aufbereitung der Ergebnisse“ unterteilt werden und stellt sich wie folgt dar:

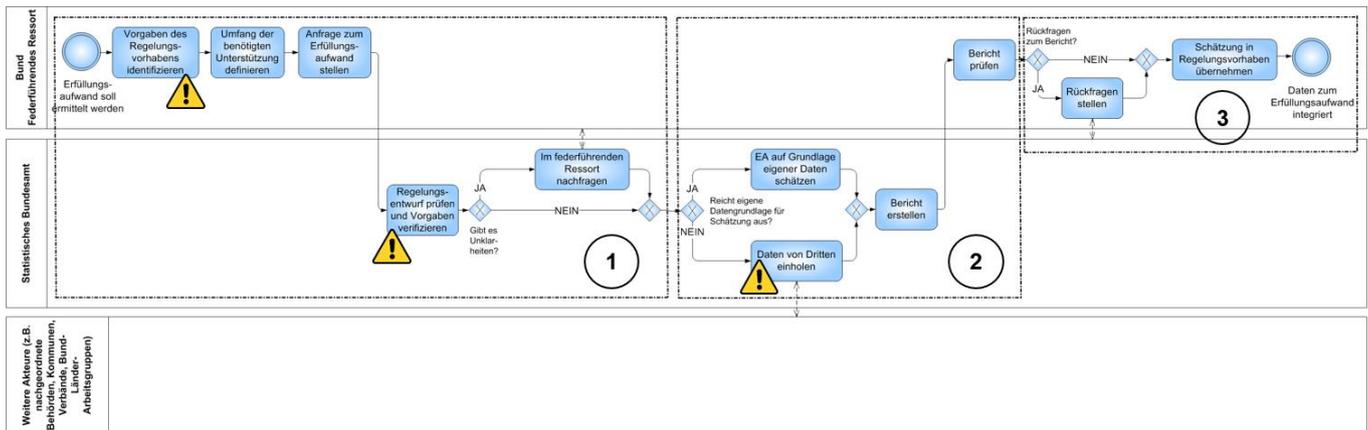
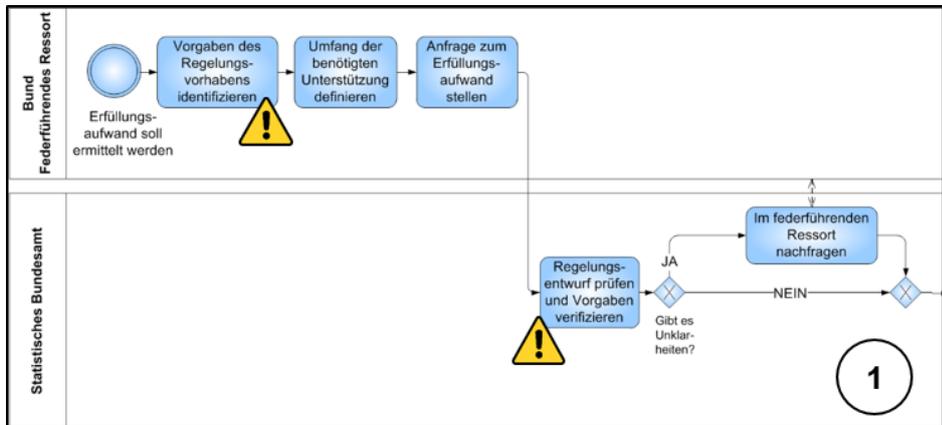


Abbildung 11: Prozess – Ermittlung des Vollzugsaufwands: Einbeziehung des StBA (vgl. Anlage 4.4)

Im Detail laufen die drei Teilprozesse wie folgt ab:

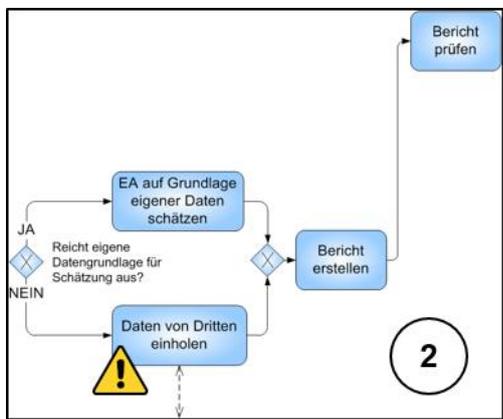
Teilprozess 1 – Vorbereitung der Abschätzung



Dem StBA werden der Referentenentwurf des Gesetzes sowie die konkrete Anfrage zum Erfüllungsaufwand per E-Mail zugesandt. Nach den

Interviewaussagen zeigt sich allerdings, dass die Anfragen zum Teil recht ungenau erfolgen, so dass das StBA häufig bei den Ressorts zurückfragen muss. Zudem sind häufig nicht alle Vorgaben, die sich aus dem Referentenentwurf ergeben, (richtig) identifiziert worden. Daher verifiziert das StBA die zu berücksichtigenden Vorgaben mit dem Ressort, bevor es mit der Abschätzung des Erfüllungsaufwands beginnt.

Teilprozess 2 – Durchführung der Abschätzung

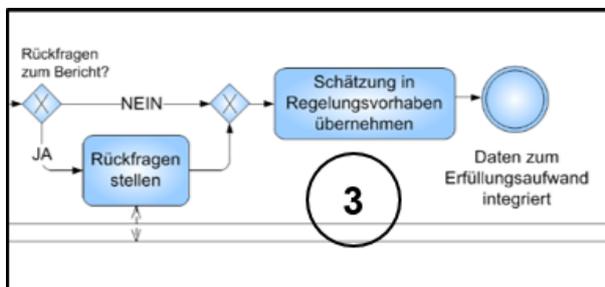


Auf Basis der Vorgaben aus dem Gesetzesvorhaben werden die Informationen zum Vollzugsaufwand ermittelt. In einigen Fällen liegen diese Informationen im StBA selbst vor, so dass auf dieser Datengrundlage der Vollzugsaufwand abgeschätzt werden kann. Fehlen Daten, so werden in enger Abstimmung mit dem Fachreferat Ansprechpartner bei Vollzugsträgern identifiziert, bei denen Informationen zum Vollzugsaufwand erfragt werden könnten. Damit ist dieser Schritt besonders kritisch im Hinblick auf das Vollzugswissen, da hier relevante und valide Daten von Vollzugsträgern eingeholt werden sollen. Dafür sind die richtigen Vollzugsträger zu identifizieren. Das StBA schlägt zum Teil selbst Ansprechpartner vor, die z.B. aus vorherigen Abschätzungen bekannt sind und daher über geeignete Daten verfügen könnten. Welche Behörden kontaktiert werden, ob z.B. auch kommunale Vollzugsträger direkt angefragt werden, entscheidet jedoch das Ressort. Ob und in welchem Umfang Daten bei Dritten angefordert werden, ist auch davon abhängig, wie viel Zeit das StBA hat, um die Abschätzung durchzuführen. Das StBA übernimmt dann die Rolle als Verfahrenskoordinator, indem

es Kontakt mit den ausgewählten Behörden aufnimmt und deren Informationszulieferung überwacht

Auf Basis der erhobenen Daten schätzt das StBA den Erfüllungsaufwand ab. Die Ergebnisse der Schätzung des Erfüllungsaufwands werden in einem Bericht für das auftraggebende Ressort zusammengefasst. Wie umfangreich der Bericht ist, hängt sowohl von den „Wünschen“ des Referats als auch von den zeitlichen Rahmenbedingungen ab. In der Regel besteht der Bericht aus drei Teilen: Den aufbereiteten Angaben für das Vorblatt, der ausführlicheren Darstellung für die Gesetzesbegründung und der Darstellung, wie der Erfüllungsaufwand/Vollzugaufwand berechnet wurde.

Teilprozess 3 – Aufbereitung der Ergebnisse



Im letzten Prozessabschnitt werden die Angaben zum Erfüllungsaufwand vom Fachressort geprüft. Wenn keine Rückfragen mehr bestehen, werden diese in den Referentenentwurf übernommen. Ob die Angaben des StBA insgesamt unverändert bleiben oder nur teilweise übernommen und dann ggf. mit eigenen Daten und Berechnungen kombiniert werden, wird von Referat zu Referat unterschiedlich gehandhabt.

Fall Novellierung des Batteriegesetzes:

Um den Vollzugaufwand für die Länder, der für die so genannte Marktüberwachung entsteht, abschätzen zu können, wurde das StBA vom Referat an die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Abfall verwiesen. In welchen Prozessschritten die Abschätzung von Vollzugaufwand bei der Novellierung des BattG stattfand, wird im Folgenden kurz beschrieben.

Der Gesamtprozess setzt sich aus den drei Teilprozessen „Ersten Vorschlag zum Erfüllungsaufwand erstellen“, „Vorschlag innerhalb der Arbeitsgruppe abstimmen und überarbeiten“ sowie „Zusammenstellung der Ergebnisse durch das StBA“ zusammen:

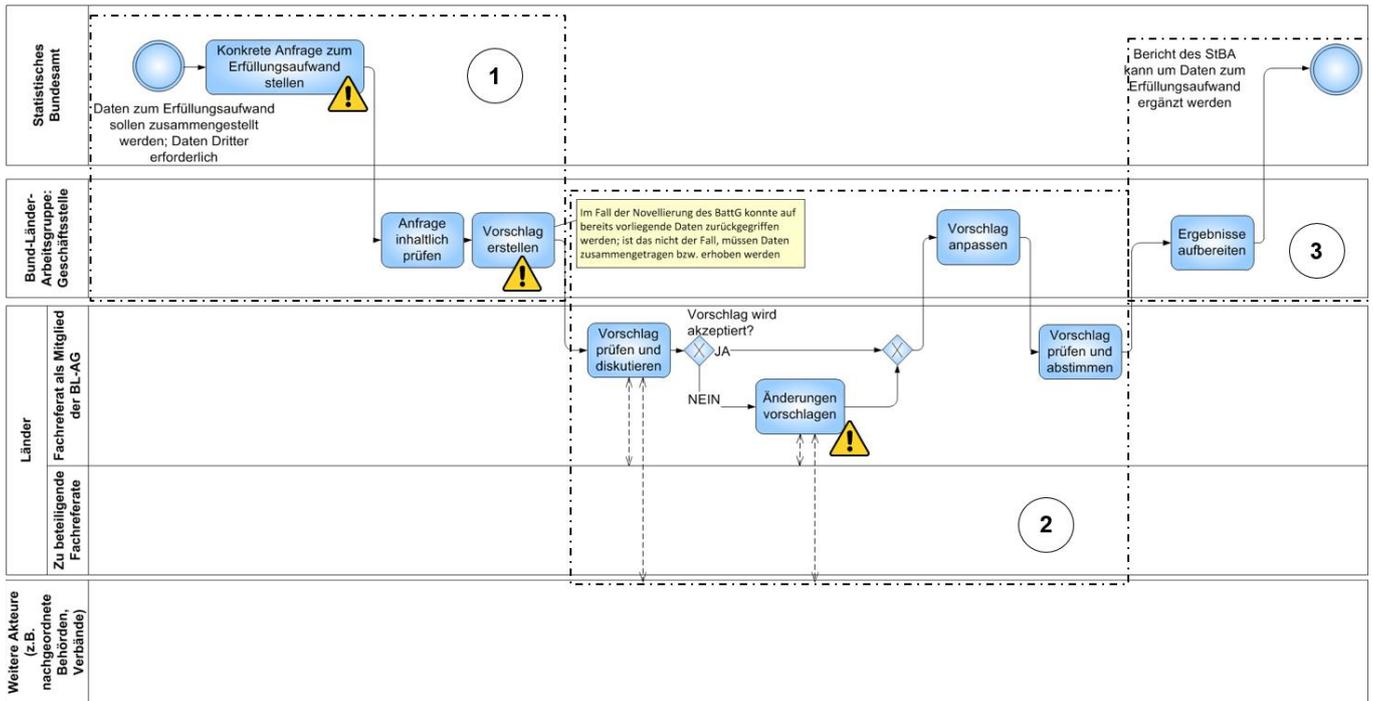
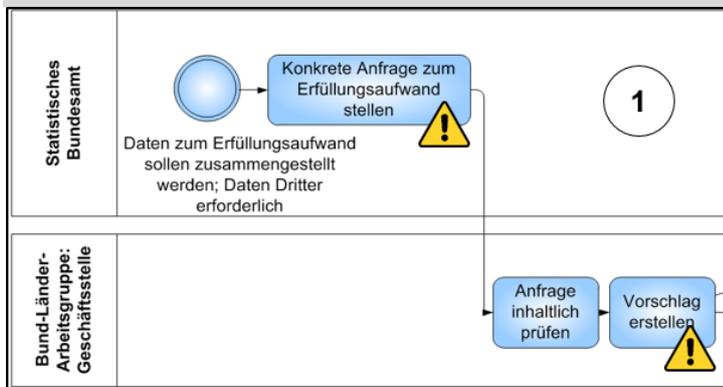


Abbildung 12: Prozess – Ermittlung des Vollzugsaufwands: Fall Novellierung des BattG (vgl. Anlage 4.5)

Im Detail liefern die Teilprozesse wie folgt ab:

Teilprozess 1 – Ersten Vorschlag zum Erfüllungsaufwand erstellen



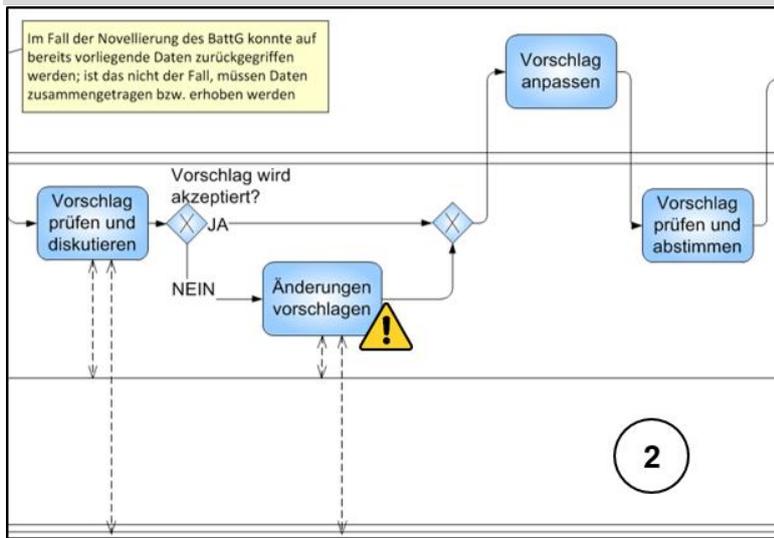
Das StBA nahm Kontakt mit der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall auf und fragte nach dem Aufwand, den die Länder durch die Novelle des Batteriegesetzes erwarteten.

Aufgrund dessen wurde in der Geschäftsstelle der Bund-Länder-

Arbeitsgemeinschaft Abfall ein erster eigener Vorschlag für die Berechnung des Erfüllungsaufwands erarbeitet. Das konnte geleistet werden, weil entsprechende Erfahrungen bereits vorlagen, die aufgrund eines vorher erlassenen thüringischen Landesgesetzes gemacht wurden. Die dort ermittelten Informationen zum Vollzugsaufwand wurden an die Vorgaben des novellierten Batteriegesetzes angepasst, für die 16 Länder gemäß Königsteiner Schlüssel³⁶ hochgerechnet und an die Mitglieder der Arbeitsgruppe aus den jeweiligen Länderministerien per E-Mail geschickt.

³⁶ Der "Königsteiner Schlüssel" regelt, welchen Anteil ein Bundesland bei bundesweiten, gemeinsamen Finanzierungen zu tragen hat. Zuständig für Erstellung des Schlüssels ist die von Bund und Ländern eingerichtete Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK).

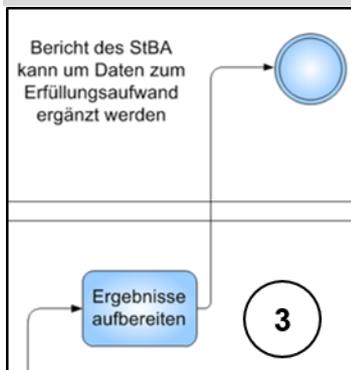
Teilprozess 2 – Vorschlag innerhalb der Arbeitsgruppe abstimmen und überarbeiten



Gegenüber diesem ersten Berechnungsvorschlag forderten die Länder, als Basis für die Berechnung Angaben zu nehmen, die eine von den Ländern beauftragte Unterarbeitsgruppe zu einem ähnlichen Thema schon einmal erarbeitet hatte. Als Vorteil wurde hier gesehen, dass die Daten und Informationen bereits von der Bund-

Länder-Arbeitsgemeinschaft abgenommen und zudem alle Länder einbezogen waren. Auf dieser Basis wurde der ursprüngliche Vorschlag zur Aufwandsschätzung für die Novellierung des Batteriegesezes angepasst und an alle Mitglieder der Arbeitsgruppe zur Abstimmung geschickt.

Teilprozess 3 – Zusammenstellung der Ergebnisse durch das StBA



Nachdem über die Informationen zum Verwaltungsaufwand für die Marktüberwachung Einigkeit auf Länderebene erzielt werden konnte, wurde das Ergebnis an das StBA übermittelt. Das StBA nutzte die Informationen, um den Vollzugsaufwand abzuschätzen und übermittelte die Ergebnisse an das Ressort. Das Ressort übernahm die Ergebnisse der Berechnungen in das Vorblatt und die Begründung für den Regelungsentwurf (vgl. BMUB 2013).

Methoden und Werkzeuge

Handlungsleitend ist der von der Bundesregierung, dem Nationalen Normenkontrollrat und dem Statistischen Bundesamt erarbeitete Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands (StBA 2012). Schätzen die Ressorts den Erfüllungsaufwand selbst ab, können sie eine Excel-Tabelle nutzen (vgl. Abbildung 13). Die Excel-Tabelle enthält Formeln, mit denen entsprechend der Methodik aus dem Leitfaden (S. 7) der Erfüllungsaufwand für die einzelnen Vorgaben abgeschätzt werden kann. Zudem erhalten die Ressorts ein Formular als Unterstützung, um den Erfüllungsaufwand, wie in der GGO vorgegeben, auf dem Vorblatt

richtig darstellen zu können. In der praktischen Handhabung werden jedoch die bereitgestellten Tools nach Interviewaussagen als kompliziert wahrgenommen und deshalb kaum genutzt. Auch Schulungen der BAKöV haben nach Interviewaussagen die Akzeptanz des Tools nicht erhöht. Vielfach behelfen sich die Referate mit eigenen Tabellen, die allenfalls zur Darstellung von Daten, jedoch nicht zur systematischen Erfassung, Abfrage oder gar zur Auswertung geeignet sind. Gegenwärtig wird an einer Weiterentwicklung des Tools gearbeitet (vgl. Protokoll der 2. Gesprächsrunde zur Verbesserung der ebenenübergreifenden Vollzugsaufwandsermittlung 2014).

The screenshot shows a web application interface for legal provisions. At the top left, there is a 'Webservices' header with a date 'Stand: 03.07.2014' and a description of the tool's purpose. Below this are several control panels with buttons for actions like 'nur bearbeitete Vorgaben anzeigen / ALLE anzeigen', 'Datensatz doppeln', 'Suche von rechtlichen Vorgaben eines Gesetzes', 'Suche Gesetz', 'Download von rechtlichen Vorgaben', 'Tabelle leeren', 'Download von rechtlichen Vorgaben eines Regelungsvorhabens', 'Download von rechtlichen Vorgaben', 'Speichern in WebSKM', 'neue Vorgabe anlegen', 'Aktualisieren', and 'Spalten mit Standardaktivitäten aus- / einblenden'. The main part of the interface is a large table with a green header and multiple rows of data. The table columns include: ID_IP, Art der Vorgabe, Bezeichnung der Vorgabe, Paragraph, Abkürzung des Gesetzes, Ressort, Geplante Änderung (u.a. Neuaufnahme, Formelle sprachliche inhaltliche Änderung, Vereinfachung bzw. Änderung unter Beibehaltung der Rechtsgrundlage), Voraussichtlicher Kabinettsbeschluss (TT.MM.JJJJ), Voraussichtlicher Zeitpunkt des Inkrafttretens (TT.MM.JJJJ), Beschreibung der Änderung, jährliche Fallzahl, Periodizität/jährliche Häufigkeit, and Anzahl Betroffener. The table is currently empty of data rows.

Abbildung 13: Excel-Tabelle zur Berechnung des Erfüllungsaufwands

Darüber hinaus kommen sowohl bei der Anfrage durch die Ressorts als auch seitens des StBA keine speziellen IT-Anwendungen oder sonstigen Werkzeuge zum Einsatz. Die Fachressorts nehmen in der Regel telefonisch Kontakt mit dem StBA auf, um den generellen Ablauf, den Umfang der Zuarbeit und Fristen zu klären. Die Daten werden vom StBA entweder durch gezielte Abfragen bei den ermittelten Ansprechpartnern erhoben oder es finden eher informelle „Experten-Runden“ statt, an denen mitunter auch ein Vertreter des Ressorts teilnimmt.

3.3.3 Referentenentwurf abstimmen: Beteiligung des NKR

Nach Aussagen der Interviewpartner wird der Nationale Normenkontrollrat von vielen Ressorts häufig schon in der Vorphase des Gesetzgebungsverfahrens sowie bei der Erstellung des Entwurfs (in der so genannten fachlichen Abstimmung) einbezogen. Ziel ist es, bereits in einem frühen Stadium zu klären, welche Erwartungen der NKR an die Aufwandsschätzung hat. Dadurch sollen bereits frühzeitig auch methodische Fragen zur Abschätzung des Voll-

zugaufwands geklärt werden. Spätestens mit Beginn der Ressortabstimmung ist der NKR zwingend zu beteiligen (so genannte formale Beteiligung).

Rechtliche Grundlagen

Nach § 45 Abs. 1 GGO wird der NKR beteiligt, wenn der Referentenentwurf zwischen den Ressorts abgestimmt wird. Diese formale Beteiligung ist rechtlich normiert und weitestgehend vorgegeben, so dass hier wenige Unsicherheiten zum Ablauf bestehen. Damit ergeben sich auch keine fallspezifischen Besonderheiten in Bezug auf den Fall Novellierung des Batteriegesetzes. Gemäß § 50 GGO hat der NKR, wie auch alle anderen nach den §§ 44, 45 und 46 GGO zu Beteiligten, in der Regel vier Wochen Zeit für seine Stellungnahme. Nicht in der GGO vorgegeben ist die davor stattfindende Beteiligung, die hier als fachliche Abstimmung bezeichnet wird.

Prozessdarstellung

Damit können in der Beteiligung des NKR zwei Prozesse unterschieden werden: Die fachliche Abstimmung während der Erstellung des Referentenentwurfs und die formale (Schluss-)Beteiligung während der Ressortabstimmung. Im Folgenden wird zunächst der fachliche Beteiligungsprozess beschrieben, der aus den beiden Teilen „Prüfung des Referentenentwurfs“ und „Rückmeldung an das Ressort geben“ besteht.

Fachliche Abstimmung während der Erstellung des Referentenentwurfs

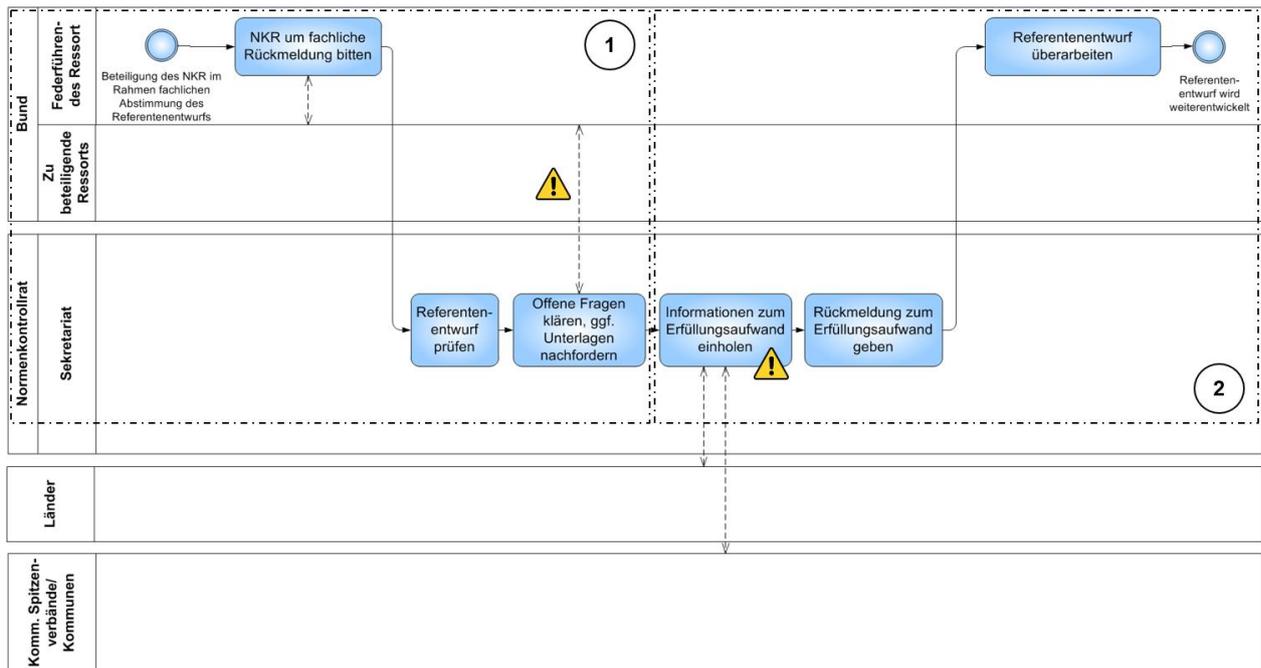
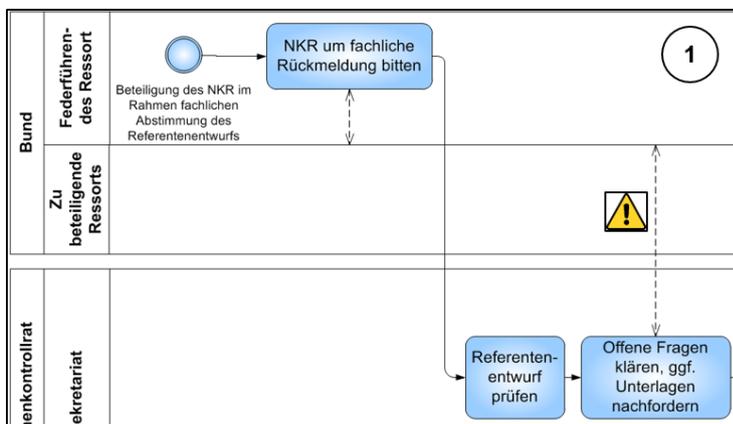


Abbildung 14: Prozess – Beteiligung des NKR: Fachliche Abstimmung (vgl. Anlage 4.6)

Im Einzelnen gestalten sich diese beiden Teilprozesse wie folgt:

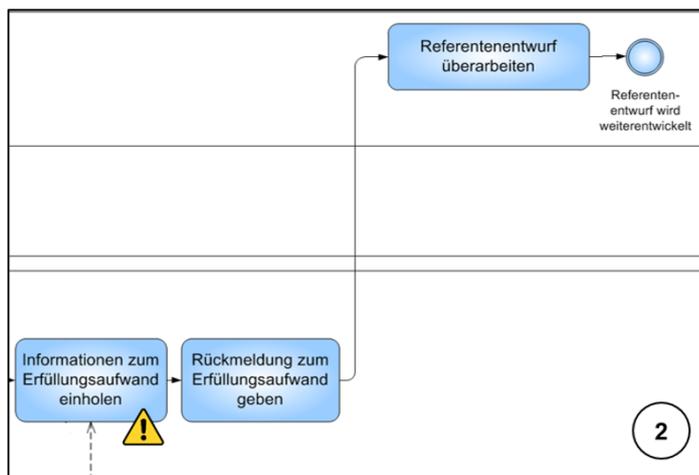
Teilprozess 1 – Prüfung des Referentenentwurfs



Das zuständige Fachreferat im federführende Ressort bittet den Normenkontrollrat um eine fachliche Rückmeldung, ob die Informationen zum Erfüllungsaufwand ausreichend dargestellt sind. Der fachlich zuständige Mitarbeiter im Sekretariat des NKR prüft den Referentenentwurf. Ergeben sich

Unklarheiten, insbesondere im Hinblick auf den Vollzug, wird beim Fachreferenten im Ressort nachgefragt und ggf. werden Unterlagen nachgefordert. Ziel ist es, möglichst genau „herauszuarbeiten“, wie der Vollzug im Gesetz geregelt werden soll, um den Erfüllungsaufwand besser abschätzen zu können. Daher ist dieser Punkt als besonders kritisch in Hinblick auf das Vollzugswissen im Teilprozess einzuschätzen.

Teilprozess 2 – Rückmeldung an das Ressort geben



Nach Angaben der Interviewpartner wurde in vielen Fällen der Erfüllungsaufwand nicht ausreichend berücksichtigt. In der Regel fordert das NKR-Sekretariat zunächst das Fachreferat auf, die fehlenden Angaben im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung zu ermitteln und die Vollzugsträger konkret zu befragen. Zum Teil fragt das NKR-

Sekretariat auch selbst bei den kommunalen Spitzenverbänden nach. Eine gesonderte Abfrage bei den Ländern erfolgt gewöhnlich nicht. Basierend auf den Rückmeldungen aus den zu beteiligenden Ressorts und dem NKR wird der Referentenentwurf im federführenden Referat angepasst.

Wie viel Zeit die fachliche Abstimmung in Anspruch nimmt, ist von den zeitlichen Rahmenbedingungen des jeweiligen Vorhabens abhängig

Formale Beteiligung im Rahmen der Schlussabstimmung

Bevor ein Referentenentwurf dem Kabinett zur Beschlussfassung vorgelegt werden kann (so genannte Kabinettreife), muss durch das Ressort die Stellungnahme des NKR eingeholt werden. Dies kann i.d.R. erst geschehen, wenn alle fachlichen Fragen in Abstimmung mit den Ressorts den Ländern und sonstigen Betroffenen geklärt sind und die abschließende Zustimmung der Ressorts eingeholt wird (so genannte Schlussabstimmung). Damit soll sichergestellt werden, dass die Darstellung des Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwands alle inhaltlichen Änderungen des Gesetzesentwurfs berücksichtigt. Der Ablauf ist nachfolgend dargestellt und besteht aus den beiden Teilprozessen: Prüfung und Stellungnahme.

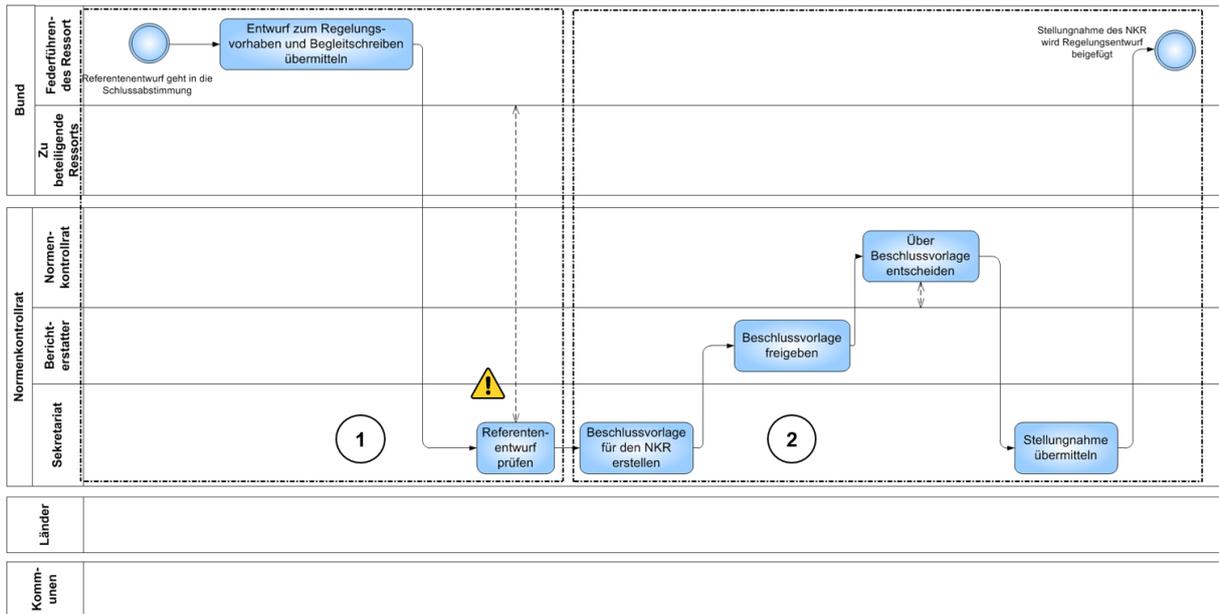
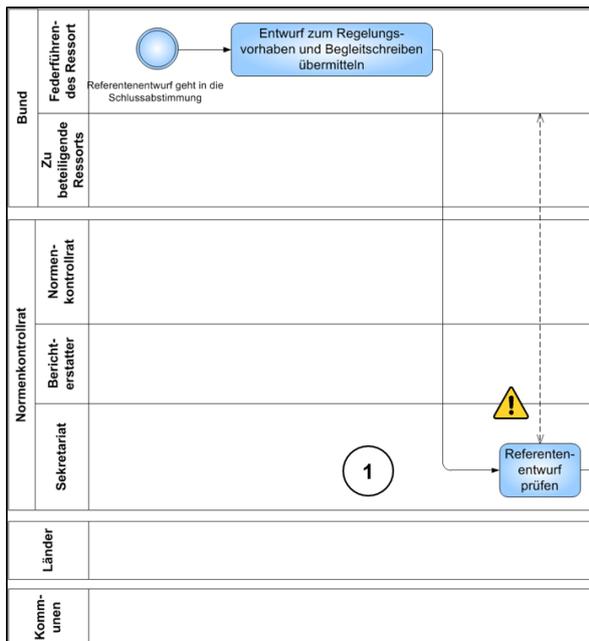


Abbildung 15: Prozess – Beteiligung des NKR: Formale Beteiligung im Rahmen der Schlussabstimmung (vgl. Anlage 4.7)

Die beiden Teilprozesse laufen im Detail wie folgt ab:

Teilprozess 1 – Prüfung des finalen Referentenentwurfs

Der Referentenentwurf geht mit der Bitte um Stellungnahme gemäß § 45 Abs. 1 GGO beim Sekretariat des NKR ein. Wurde der NKR zuvor im Rahmen der fachlichen Abstimmung schon beteiligt, prüft der NKR nur noch, ob seine Hinweise berücksichtigt wurden.



Fand zuvor keine Prüfung statt, erfolgt diese nun an dieser Stelle. Zunächst wird der endgültige Referentenentwurf geprüft, insbesondere, ob Aussagen zu den Kostenfolgen getroffen wurden, ob der Vollzugsaufwand/Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens nachvollziehbar dargestellt ist und ob die Methode zur Abschätzung des Erfüllungsaufwands richtig angewendet wurde. Bei der Prüfung stehen methodische Aspekte im Vordergrund und nicht etwa die politische Zielsetzung, so dass der NKR hier die Rolle eines „Methodenwächters“ einnimmt.

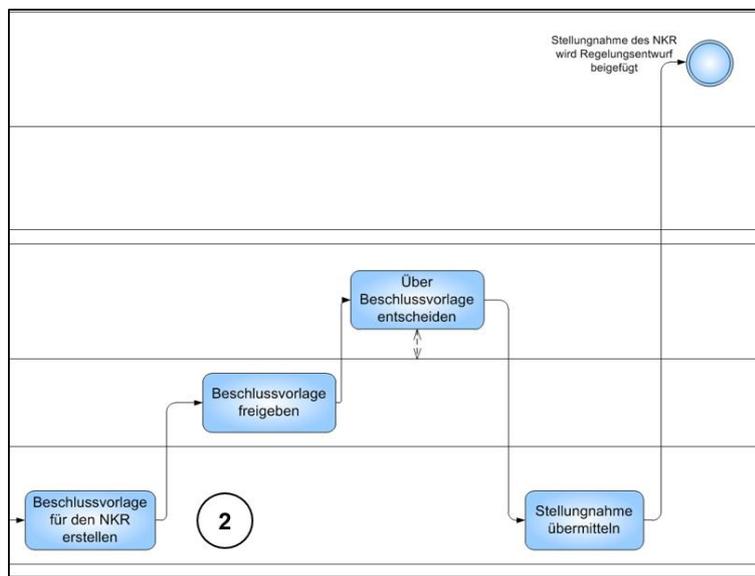
Darüber hinaus gibt es weitere Prüfpunkte für den NKR, wie z.B. Darstellung von Zielstellung und die Notwendigkeit der Regelung, Darstellung von Alternativen, Evaluierungsklauseln,

Ausführungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sowie Eins-zu-Eins-Umsetzung von EU-Recht („gold-plating“³⁷).

Bei Fragen oder Unstimmigkeiten wird Rücksprache mit dem federführenden Ressort gehalten. Das Ressort ist angehalten, den Referentenentwurf anzupassen, bis aus Sicht des NKR die Kostenfolgen sowohl im Vorblatt als auch in der Begründung ausreichend transparent dargestellt sind. Während dieser Anpassungen nimmt der Fachreferent jedoch nur in Ausnahmefällen (z.B. aufgrund fehlender Zeit) noch einmal Kontakt zu Verbänden/Ländern/Kommunen bzgl. Informationen zum Vollzugsaufwand auf. Sofern diese Aspekte nicht bereits während der fachlichen Abstimmung beachtet wurden, ist eine Berücksichtigung zu diesem Zeitpunkt des Verfahrens jedoch kaum mehr möglich.

In einer Vielzahl der Fälle kommt es vor, dass das Vorhaben zwar fristgerecht dem NKR zur Prüfung vorgelegt wird, der Erfüllungsaufwand jedoch nicht ausreichend berücksichtigt ist, weil beispielsweise Angaben zu Kosten nicht umfassend genug dargestellt sind oder gänzlich fehlen. Weiterhin wird häufig die Frist zur Stellungnahme der anderen Ressorts und damit auch des NKR – vier Wochen gemäß GGO – deutlich verkürzt. In beiden Fällen kann der NKR seinen Prüfauftrag nicht angemessen erfüllen (Nationaler Normenkontrollrat 2014, S. 38).

Teilprozess 2 – Beschlussfassung und Stellungnahme



Im Weiteren wird eine Beschlussvorlage inklusive des Entwurfes einer NKR-Stellungnahme durch das Sekretariat des NKR erstellt, die vom für das Ressort fachlich zuständigen NKR-Berichterstatter freigegeben werden muss. Im Anschluss werden die übrigen Ratsmitglieder mit der Beschlussvorlage befasst. Die Stellungnahme des NKR wird abschließend an das federführende Ressort übermittelt und kann je nach Bewertung des NKR kritische Punkte, Aufforderungen und sonstige Hinweise enthalten. Für den Prozess ent-

³⁷ Im EU-Kontext bedeutet „gold plating“, dass Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Gesetzgebung nationale Regelungen hinzufügen, die über die angestrebte EU-Vorschrift hinausgehen und diese in der Regel verschärfen.

scheidend ist die durch das Ressort gesetzte Frist, die wiederum vom geplanten Kabinetts-termin abhängt. Formal beträgt die Frist zur Prüfung vier Wochen (§ 50 GGO), kann in der Praxis mitunter aber auch nur wenige Tage ausmachen.

Methoden und Werkzeuge

Bei seiner Prüfung richtet sich der NKR nach den methodischen Vorgaben des Leitfadens zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes. Bei seiner Prüfung stützt sich der NKR im Wesentlichen auf den Regelungsentwurf sowie weitere Unterlagen und sonstige Informationen, die das Ressort zur Verfügung stellt. Dazu gehören z.B. die Stellungnahmen der Länder und Verbände. Spezielle Werkzeuge werden nicht genutzt.

3.3.4 Referentenentwurf abstimmen: Beteiligung und Unterrichtung von Ländern und Verbänden

Im Wesentlichen werden in dieser Phase die kommunalen Spitzenverbände und die Länder zu inhaltlichen Fragen des Gesetzes einbezogen. In diesem Zusammenhang sollen die Ländern und Spitzenverbände gleichzeitig Stellung zum ausgewiesenen Vollzugsaufwand nehmen. Je nachdem, ob die kommunalen Spitzenverbände und Länder in der Vorphase einbezogen wurden, werden sie in dieser Phase das erste Mal mit der tatsächlichen rechtlichen Ausformulierung und mit konkreten Zahlen zum Vollzugsaufwand konfrontiert. Formal gesehen ist jedoch diese Phase entscheidend, um das Vollzugswissen noch im Referentenentwurf einzubringen und ggf. die Darstellungen zum Vollzugsaufwand anzupassen.

Rechtliche Grundlage

Länder und kommunale Spitzenverbände werden auf Grundlage von § 47 Abs. 1 GGO beteiligt, um Auswirkungen der Regelungen für sich zu prüfen und ggf. Änderungsvorschläge vorzunehmen. Nach § 47 Abs. 1 GGO ist den kommunalen Spitzenverbänden die Gesetzesvorlage „möglichst frühzeitig“ zuzuleiten, wenn ihre Belange davon berührt sind. Eine formale Fristsetzung erfolgt in der GGO für die Beteiligung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände damit nicht. Nach Einschätzung der befragten Experten wäre z.B. für den Deutschen Landkreistag eigentlich vier bis sechs Wochen Zeit erforderlich, einschließlich der Zeiten, bis die Antworten zum Vollzugsaufwand von den Kreisen zum Landkreistag zurückkommen und die Informationen beim Landkreistag zusammengefasst werden. Vom Deutschen Städtetag werden z.B. mindestens drei Wochen als angemessen angesehen, wie aus Interviewaussagen deutlich wurde. Ergänzt wird die reguläre Beteiligung der Kommunen nach § 47 Abs. 1 GGO durch die Einbindung kommunaler Praktiker durch den NKR. Hierfür

haben die kommunalen Spitzenverbände und der NKR eine entsprechende Vereinbarung getroffen sowie einen Leitfaden zur Berechnung des Erfüllungsaufwands für die Kommunen entwickelt (Deutscher Landkreistag et al. 2014).

Prozessablauf

Im Folgenden wird zunächst der Abstimmungsprozess mit den Ländern und danach der Verlauf der Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden dargestellt.

Abstimmung mit den Ländern

Der Abstimmungsprozess mit den Ländern umfasst die drei Teilprozesse „Übermitteln des Entwurfs an die Länder“, „Prüfung des Entwurfs durch die Länder“ und „Einarbeitung der Stellungnahmen aus den Ländern“.

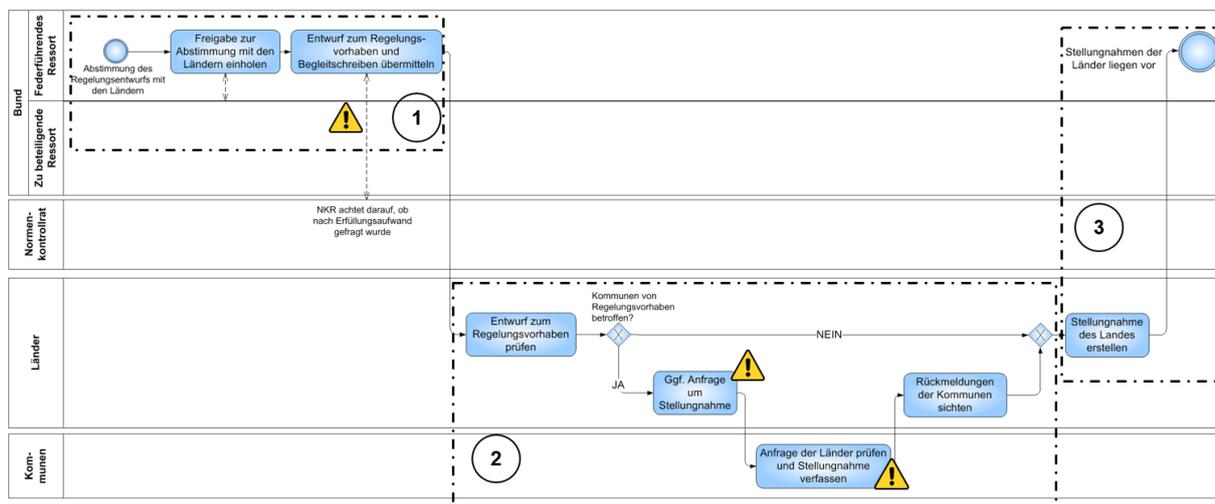
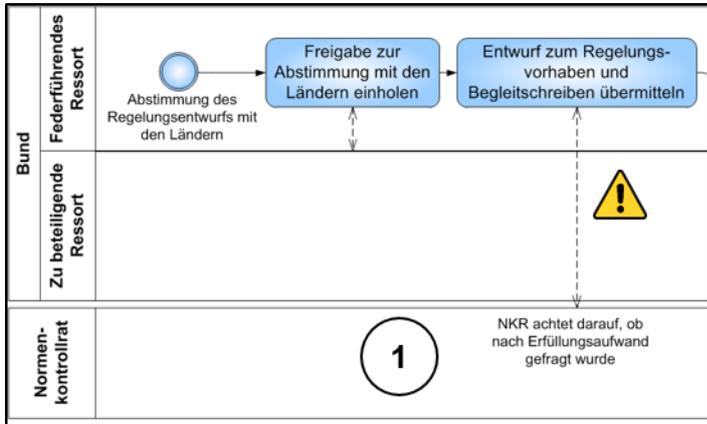


Abbildung 16: Prozess – Beteiligung und Unterrichtung von Ländern und Verbänden: Abstimmungsprozess mit den Ländern (vgl. Anlage 4.8)

Im Hinblick auf Vollzugswissen sind die Prozessschritte „Übermittlung des Entwurfs“ sowie die Schritte „Bitte um Stellungnahme“ und „Prüfung der Anfrage/Verfassen einer Stellungnahme“ durch die Kommunen relevant. Bei ersterem geht es darum, dass das Ressort seine Anfrage möglichst genau hinsichtlich des Vollzugswissens stellt. Werden die Kommunen von der Landesebene einbezogen, besteht hier die Chance, Vollzugswissen einzubringen und auch die Schätzungen zum Vollzugsaufwand zu überprüfen.

Im Detail stellen sich die drei Teilprozesse wie folgt dar:

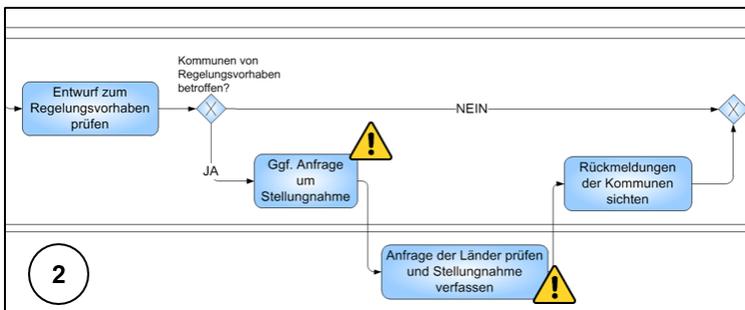
Teilprozess 1 – Übermittlung des Entwurfs



Nach der Freigabe des Entwurfs durch die Hausleitung formuliert das zuständige Referat ein Anschreiben an die Fachressorts der Länder. In diesem Anschreiben werden die Zielsetzung des Vorhabens sowie das Vorhaben selbst zusammengefasst. Weiterhin werden die Länder darin gebeten, den Referentenentwurf

binnen einer bestimmten Frist zu beurteilen. In der Mehrzahl der Fälle werden dabei die Länder bisher nur allgemein um eine Stellungnahme gebeten und nur selten um Prüfung des Erfüllungsaufwandes. Das NKR-Sekretariat versucht darauf hinzuwirken, dass die Ressorts explizite Fragen zum Erfüllungsaufwand entwickeln und diese spätestens mit Beginn der Länder- und Verbändebeteiligung an Länder und Verbände übermitteln.

Teilprozess 2 – Bitte um Stellungnahme



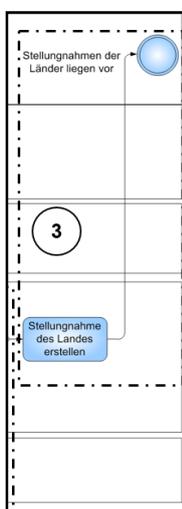
Die Ressorts in den Ländern prüfen, ob und in welchem Maße Belange der Kommunen berührt sind. Sind nur eigene Belange tangiert, wird die Stellungnahme gefertigt und – soweit erforderlich – innerhalb der Landesressorts

abgestimmt, um sie anschließend an die Bundesebene zurückzusenden. In ihrer Stellungnahme überprüfen die Länder fachliche und rechtliche Fragen und ob mit Mehrkosten für die Länder zu rechnen ist.

Sind die Kommunen von den Regelungen des geplanten Vorhabens betroffen, weil sie z.B. für den Vollzug zuständig sind, gibt es auf Länderebene verschiedene Vorgehensweisen, wie die kommunale Beteiligung organisiert wird: Viele Landesressorts haben durch regelmäßige Fachtreffen ohnehin zu kommunalen Vertretern gute Kontakte. Nach Interviewaussagen rufen die Landesressorts überwiegend bei einzelnen kommunalen Vertretern an und bitten um Stellungnahme. Diese Vorgehensweise wird auch gewählt, weil die Frist zur Stellungnahme häufig sehr kurz ist.

Die zweite Form der Einbeziehung der Kommunen erfolgt über die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene. In diesem Fall wird durch das Landesressort ein separates Anschreiben verfasst und zusammen mit dem geplanten Regelungsvorhaben an die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene verschickt. Wie konkret Aspekte bzgl. des Vollzugs und des Erfüllungsaufwands angesprochen werden, ist auch hier von Ressort zu Ressort recht unterschiedlich. Je nach Frist, Regelungsbereich oder gemessen an der politischen Relevanz wenden sich die Verbände entweder nur an ausgewählte Kommunen, z.B. in fachlichen Arbeitskreisen, oder fordern pauschal alle Mitglieder zur Stellungnahme auf. In den Kommunen werden die Anfragen geprüft, je nach zeitlicher Kapazität und fachlichen Ressourcen eine Stellungnahme erarbeitet. In ihrer Stellungnahme beurteilen die Kommunen den Referentenentwurf nach fachlichen, rechtlichen Aspekten und auch danach, ob für sie Mehrkosten durch den Vollzug entstehen. Aus den Interviewergebnissen hat sich gezeigt, dass den Kommunen zu wenig Zeit bleibt für die Beantwortung der (Vollzugs-)Fragen. Nicht selten haben die Kommunen nur wenige Tage Zeit, so dass kaum qualitativ hochwertige Zahlen geliefert werden können. Die Interviewergebnisse haben außerdem ergeben, dass vielfach auf kommunaler Ebene ein erheblicher Zeitaufwand entsteht, um die geforderten Vollzugsinformationen zu beschaffen. Ob und wie die Kommunen antworten, ist sehr abhängig von der Einzelperson und von der Größe einer Kommune. Kleine Kommunen haben häufig nicht die Kapazität, zeitnah entsprechende Vollzugsinformationen zuzuliefern. In jedem Fall haben die Kommunen nach den Interviewaussagen Interesse, realistische Vollzugsinformationen zuzuliefern; nicht zuletzt um eine Kostenüberwälzung im übertragenen Wirkungsbereich zu verhindern (Stichwort: Konnexität). Damit ist diese Stelle im Teilprozess als kritisch im Hinblick auf die Abschätzung des Vollzugaufwands anzusehen.

Teilprozess 3 – Prüfung der Anfrage/Verfassen einer Stellungnahme



In den Länderministerien werden die Anmerkungen und Stellungnahmen der kommunalen Ebene gesichtet und zusammengefasst. In welchem Umfang die Hinweise der Kommunen hinsichtlich des Vollzugs berücksichtigt werden, ist unterschiedlich. In den Interviews gab es Aussagen, dass die Länder Informationen zu (Vollzugs-)Kosten mitunter filtern weil sie damit auch eigene Interessen verbinden. Häufig wird jedoch eher auf politische Aspekte eingegangen und nicht auf den möglichen Vollzugaufwand. Nach der Fertigstellung wird die Stellungnahme mit anderen Ressorts innerhalb eines Landes abgestimmt und an das federführende Ressort auf Bundesebene übermittelt. Eine länderübergreifende Abstimmung findet nicht statt.

Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden

Die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Abstimmungsverfahren durch den Bund verläuft eher formal. Die wesentlichen Prozessteile „Übermitteln des Entwurfs an die kommunalen Spitzenverbände“, „Prüfung des Entwurfs durch die kommunalen Spitzenverbände/Kommunen“ und „Erarbeitung der Stellungnahmen in den Kommunen/kommunalen Spitzenverbänden“ sowie „Einarbeitung der Stellungnahmen durch das Ressort“ werden nachfolgend beschrieben.

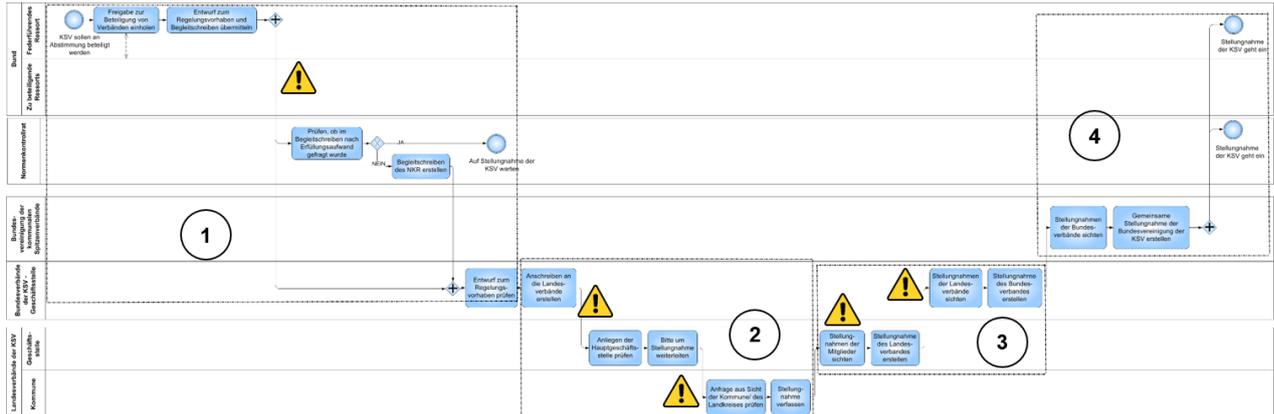
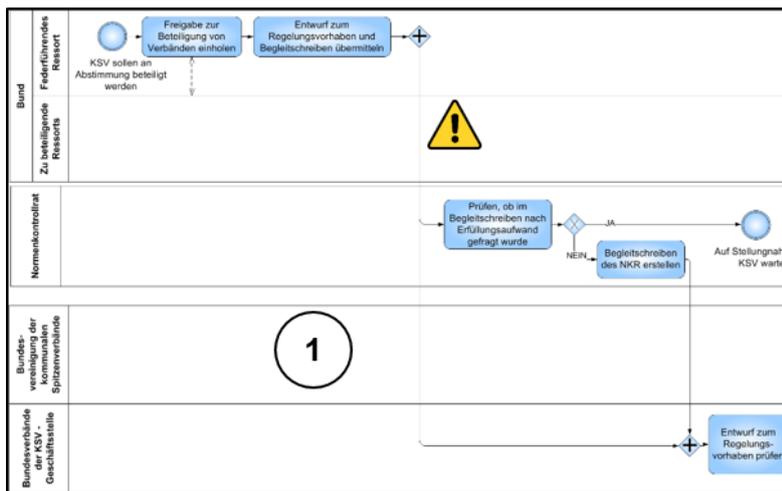


Abbildung 17: Prozess – Beteiligung und Unterrichtung von Ländern und Verbänden: Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden (vgl. Anlage 4.9)

Im Folgenden werden die vier Teilprozesse jeweils im Detail beschrieben:

Teilprozess 1 – Übermitteln des Entwurfs an die kommunalen Spitzenverbände



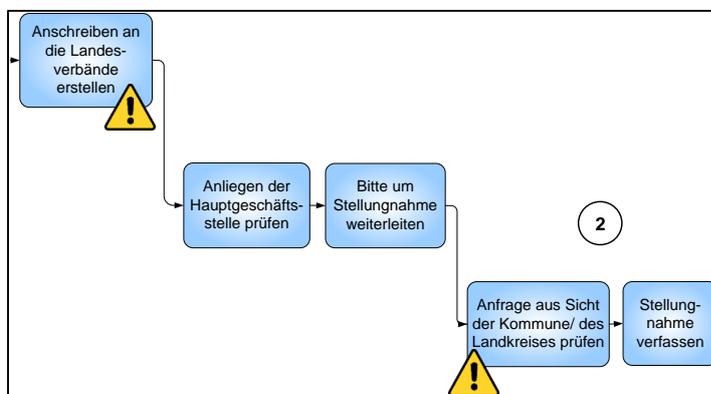
Wie bei der Beteiligung der Länder muss das federführende Ressort von den anderen Ressorts und seiner Hausleitung die Freigabe erhalten, den Referentenentwurf mit den KSV abzustimmen. Gleichfalls werden im Begleitschreiben an die KSV in der Regel die Zielsetzung des

Vorhabens sowie die geplanten Regelungen zusammengefasst. Hier ist es ebenfalls vom Ressort abhängig, ob die Kommunen aufgefordert werden, die Vollzugsoptionen genauer zu beurteilen und Informationen zum Vollzugaufwand abzugeben.

Auch bei der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände ist das NKR-Sekretariat bemüht, im Vorfeld der Beteiligung darauf hinzuwirken, dass das Ressort explizite Fragen zum Voll-

zugsaufwand stellt. Fehlen entsprechende Passagen, wendet sich der NKR direkt an die kommunalen Spitzenverbände mit der Bitte, bei der Prüfung des Regelungsvorhabens auch den Vollzugsaufwand einzubeziehen. Der NKR hat mit den kommunalen Spitzenverbänden vereinbart, sie mit Beginn der Verbändebeteiligung über relevante Regelungsvorhaben zu informieren und explizit Rückmeldungen zum Vollzugsaufwand einzuholen. Das ist jedoch nur dann von Bedeutung, wenn das Ressort dies nicht ohnehin selbst schon vornimmt. Der Deutsche Landkreistag greift für die an ihn gerichteten Anfragen auf einen festen Pool an Landkreisen zurück, die sich vorab bereit erklärt haben, speziell Fragen zum Erfüllungsaufwand zu beantworten.

Teilprozess 2 – Prüfung des Entwurfs durch die komm. Spitzenverbände/Kommunen



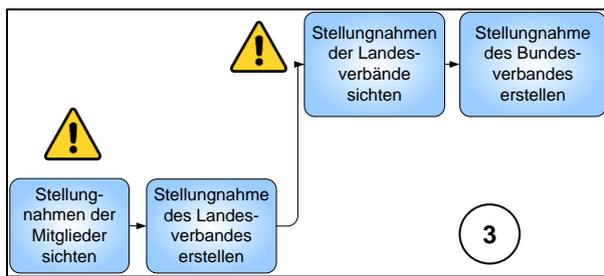
Mit Start der Verbändebeteiligung geht der Referentenentwurf beim Bundesverband der jeweiligen kommunalen Spitzenverbände ein und wird inhaltlich dahingehend geprüft, ob die Regelungen des Vorhabens zusätzlichen Aufwand für die Kommunen verursachen. Im

zuständigen Fachreferat werden die wesentlichen Inhalte des Referentenentwurfs aus Sicht der Kommunen zusammengefasst. In den meisten Fällen erfolgt die Weiterleitung vom Bundesverband an die Landesverbände mit einer Empfehlung, wie das Regelungsvorhaben beurteilt wird, und mit Hinweisen, worauf es aus kommunaler Sicht ankommt bzw. ankommen könnte. Die Bundesverbände leiten die Anfrage nach eigenen Aussagen innerhalb von drei Tagen weiter. Die Weiterleitung des Referentenentwurfs durch den Bundesverband mit Hinweisen soll es den Mitgliedskommunen erleichtern, sich schneller zu orientieren und so innerhalb einer kurzen Frist eine Stellungnahme erstellen zu können. Kurze Fristen werden meist bei politisch wichtigen Vorhaben gesetzt, in diesen Fällen dauert beispielweise häufig die Ressortabstimmung sehr lang, weshalb keine Zeit mehr ist, den Kommunen eine angemessene Zeit für die Stellungnahme zu geben. Bei kurzfristigen Beteiligungen werden Kommunen, die z.B. aus der Mitarbeit in Fachgremien bekannt sind, telefonisch kontaktiert und um ihre Stellungnahme gebeten.

Jeder Landesverband prüft die Anfrage und leitet sie mit der Bitte um Stellungnahme wiederum an die Mitglieder und/oder an die Fachgremien weiter, in denen sich Kommunen zu bestimmten Themen austauschen. Wie viel Zeit die Kommunen für die Bearbeitung der Anfrage erhalten, hängt davon ab, wann die kommunalen Spitzenverbänden eine Stellungnahme an

das Ressort abgeben sollen. Typischerweise wird der Zeitdruck der Spitzenverbände weitergereicht, so dass am Ende die Kommunen als eigentliche Vollzugsträger kaum noch die Möglichkeit haben, Informationen zum Vollzugsaufwand qualitätsgerecht zuzuliefern. Insbesondere kleinere Kommunen verfügen nur über geringe Ressourcen, um schnell auf Anfragen zu reagieren. Größere Kommunen haben zwar eher die Möglichkeit, umfassend Vollzugsinformationen zuzuliefern, jedoch sind bei ihnen aufgrund einer höheren Arbeitsteiligkeit die Informationen häufig auf verschiedene Organisationseinheiten verteilt, deren Zusammenstellung wiederum erhöhten Aufwand und Zeit erfordert.

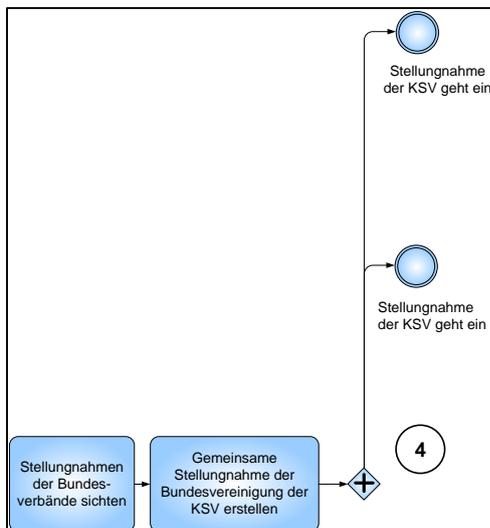
Teilprozess 3 – Erarbeitung der Stellungnahmen in den Kommunen/ kommunalen Spitzenverbänden



Im Landesverband werden die Rückmeldungen der Mitglieder gesichtet und zu einer Stellungnahme des jeweiligen Landesverbandes zusammengefasst, welche an den Bundesverband übermittelt wird. Wie lange die Landesverbände dafür benötigen, hängt

von der gesetzten Frist ab. Im Bundesverband werden wiederum die Stellungnahmen der Landesverbände zu einer Stellungnahme des Bundesverbandes zusammengefasst. Die Interviewergebnisse zeigten, dass die Datenqualität der Rückmeldungen eher gering ist und einzelne Rückmeldungen nicht ohne weiteres generalisiert bzw. für das Bundesgebiet hochgerechnet werden können.

Teilprozess 4 – Einarbeitung der Stellungnahmen durch das Ressort



Abschließend werden die Stellungnahmen der drei kommunalen Spitzenverbände zu einer zusammengefasst und als Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände an das Fachreferat im federführenden Ressort und zur Kenntnisnahme an den NKR übermittelt. Das Fachreferat entscheidet, wie es mit den zugelieferten Informationen umgeht und arbeitet die Stellungnahmen ggf. in seinen Entwurf ein.

Von den KSV und dem NKR verabredetes Verfahren zur Erhebung des Vollzugswissens in den Kommunen

Dieses Verfahren wurde im Teilprozess 1 „Übermitteln des Entwurfs an die kommunalen Spitzenverbände“ bereits kurz dargestellt, jedoch als besonders relevant angesehen, weil hierdurch direkt Vollzugswissen bei den Kommunen abgefragt wird. Daher wird es im Folgenden noch einmal ausführlicher beschrieben.

Einige Probleme, die (kommunale) Vollzugsträger bei der Zulieferung von Vollzugskosten-schätzungen haben, wurden bereits vom NKR festgestellt. Dazu zählt beispielsweise, dass die Gesetzgebungsreferenten auf Bundesebene den Kommunen keine hinreichend konkreten Fragen zum Vollzugaufwand stellen. Hierfür hat der NKR in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden ein Verfahren zur spezifischen Abfrage von Daten zur Berechnung des Erfüllungsaufwands entwickelt. Methodische Basis bildet ein sechsseitiger Auszug aus dem Leitfaden zur Berechnung des Erfüllungsaufwandes, der den Kommunen zur Verfügung steht. Zudem möchte der NKR erreichen, dass die Fachreferate der Ressorts kurze knappe Fragen formulieren, welche Daten sie von den Kommunen benötigen.

Das Verfahren wird derzeit erprobt und kann noch nicht abschließend bewertet werden.

Geplant ist, mehr Kommunen direkt bei der Erhebung von Vollzugsinformationen einzubeziehen. Dass dies nicht ohne weiteres möglich ist, erklären die Befragten damit, dass ein Bundesverband kaum Möglichkeiten der direkten Einflussnahme auf seine Mitgliedsverbände habe, also nur appellieren könne. Weiterhin wird das Problem der „Abstimmungskaskade“ gesehen, weil die Verfahren über Bundes- und Landesverbände sehr langwierig und aufwändig sind, bis die Vollzugsebene erreicht ist – die Ebene, die das konkrete Vollzugswissen zuliefern soll

Einbindung kommunaler Vollzugsträger durch die Bundesanstalt für Straßenwesen

Ganz ähnlich verfährt das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (BMVI). Dabei befragt die für einen Teil der Erfüllungsaufwandsermittlungen zuständige Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) einen Kreis ausgewählter Kommunen. Diese wurden von den Ländern benannt und können durch die BASt direkt kontaktiert werden. Dabei bedient sich die BASt eines selbstentwickelten Abfrageformulars, das eine strukturierte Erfassung der Vollzugaufwände der befragten Kommunen ermöglicht. Die Länder erhalten die Abfrageergebnisse zur Kenntnis und können Stellung nehmen.

In dem oben erwähnten Fall der Novellierung des Batterieggesetzes fand keine bzw. nur eine mittelbare Beteiligung der kommunalen Vollzugsträger statt. Grund ist u.a., dass beim Batterieggesetz die Kommunen nur in einigen Bundesländern die Vollzugsträger sind und zudem bereits Erfahrungen aus der Umsetzung des bisherigen Batterieggesetzes vorlagen.

Methoden und Werkzeuge

Es besteht kaum methodische Unterstützung im Hinblick auf die Abfrage von Vollzugswissen und Erfüllungsaufwand. Insbesondere ist die Art der Abfrage recht allgemein und findet in wenig strukturierter Form statt. Das betrifft sowohl die Abfrage der Bundesressorts gegenüber den Ländern als auch gegenüber den kommunalen Spitzenverbänden. Vielfach ist kein hinreichender Bezug zur Methode der Berechnung von Vollzugsaufwand erkennbar. Abhilfe soll der Leitfaden schaffen, der von den kommunalen Spitzenverbänden in Zusammenarbeit mit dem NKR entwickelt wurde.

Spezielle Werkzeuge – etwa zur Datenerfassung – werden nicht genutzt.

3.3.5 Stellungnahme durch den Bundesrat

Die Stellungnahme des Bundesrats zum Gesetzesentwurf nach Art. 76 Abs. 2 GG dient der Einschätzung, wie der Entwurf aufgenommen wird, ob es gravierenden Änderungsbedarf aus Sicht der Länder gibt oder mit einer Ablehnung zu rechnen ist. Vielfach gibt es in dieser Phase vom Bundesrat erhebliche fachliche und rechtliche Hinweise, jedoch nach Aussagen der Interviewpartner kaum zum Vollzug und den sich daraus ergebenden Kosten.

Rechtliche Grundlage

Nach Art. 76 Abs. 2 GG hat der Bundesrat für seine Stellungnahme sechs Wochen Zeit, bei umfangreichen Verfahren bis zu neun Wochen. Bei eilbedürftigen Vorlagen wird der Entwurf nach drei bzw. sechs Wochen an den Bundestag weitergeleitet; die Stellungnahme des Bundesrates wird dann nachgereicht.

Prozessdarstellung

Der Prozess der Stellungnahme lässt sich in die drei Prozesssteile „Weiterleitung des Referentenentwurfs“, „Erstellung von Stellungnahmen in den Ländern“ und „Abstimmung im Bundesrat“ aufgliedern und stellt sich wie folgt dar:

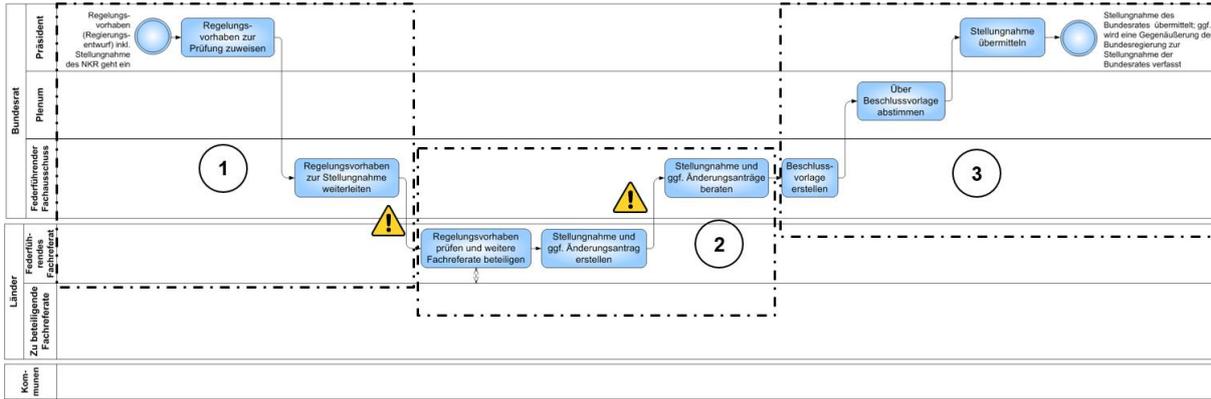
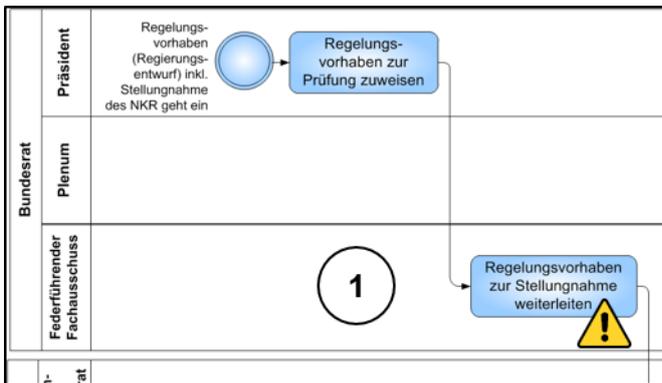


Abbildung 18: Prozess – Stellungnahme durch den Bundesrat (vgl. Anlage 4.10)

Die Teilprozesse finden wie folgt statt:

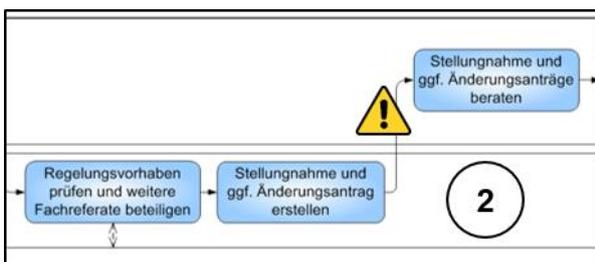
Teilprozess 1 – Weiterleitung des Referentenentwurfs



Der Referentenentwurf wird an den Bundesrat übermittelt und dort dem fachlich zuständigen Ausschuss für die Erarbeitung einer Beschlussvorlage zugeteilt. Mitglieder der Ausschüsse sind Vertreter der Landesregierungen, nur der Finanzausschuss tagt auf Ministerienebene. Die Mitglieder des Ausschusses prüfen den Entwurf, inwieweit die Länder vom Gesetzesvorhaben betroffen sind. Sie bereiten das Vorhaben für die Weitergabe an die jeweiligen Fachministerien in den Ländern auf. Dieser Verfahrensschritt kann als kritisch im Hinblick auf Vollzugswissen angesehen werden, da hier die Möglichkeit für die Länder besteht, die Darstellung des Vollzugsaufwandes bzw. die Berücksichtigung der in den vorangegangenen Phasen seitens der Länder und Kommunen bereitgestellten Zahlen noch einmal kritisch zu prüfen bzw. ggf. eigene Berechnungen hinzuzufügen.

Sie bereiten das Vorhaben für die Weitergabe an die jeweiligen Fachministerien in den Ländern auf. Dieser Verfahrensschritt kann als kritisch im Hinblick auf Vollzugswissen angesehen werden, da hier die Möglichkeit für die Länder besteht, die Darstellung des Vollzugsaufwandes bzw. die Berücksichtigung der in den vorangegangenen Phasen seitens der Länder und Kommunen bereitgestellten Zahlen noch einmal kritisch zu prüfen bzw. ggf. eigene Berechnungen hinzuzufügen.

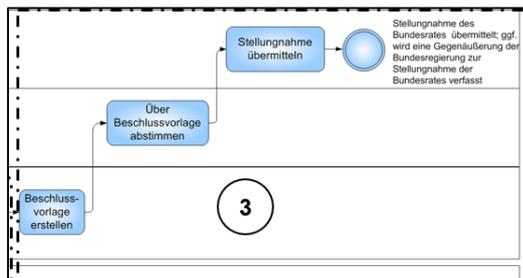
Teilprozess 2 – Erstellung von Stellungnahmen in den Ländern



Besteht aus Sicht des jeweiligen Landesministeriums fachlicher Änderungsbedarf, wird ein entsprechender Änderungsantrag vorbereitet. Dieser betrifft in der Regel nicht den Vollzugsaufwand, sondern finanzielle oder politische Aspekte. Erfüllungsaufwand und

Vollzug werden häufig nur dann thematisiert, wenn es politisch für erforderlich gehalten wird. Die jeweiligen Stellungnahmen werden dann im Ausschuss mit dem Ziel beraten, eine einheitliche Meinung der Länder herzustellen.

Teilprozess 3 – Abstimmung im Bundesrat



Auf Grundlage des Beratungsergebnisses wird dann vom Ausschussekretariat eine Beschlussvorlage vorbereitet, über die im Plenum des Bundesrats abgestimmt wird. Nach dieser Abstimmung wird die Stellungnahme an die Bundesregierung übermittelt und als Stellungnahme des Bundesrates dem Gesetzesentwurf beigefügt.

Wie bereits dargestellt, enthält die Stellungnahme des Bundesrates in der Regel keine spezifischen Aussagen zum Vollzugaufwand. In Bezug auf den Vollzugaufwand findet sich meistens in der Bundesratsstellungnahme der Standardsatz, dass Mehrkosten für die Länder zu vermeiden sind. Selten wird dezidiert von Vollzugaufwand gesprochen oder gar alternative Vollzugsmodelle vorgeschlagen.

Wie bereits dargestellt, enthält die Stellungnahme des Bundesrates in der Regel keine spezifischen Aussagen zum Vollzugaufwand. In Bezug auf den Vollzugaufwand findet sich meistens in der Bundesratsstellungnahme der Standardsatz, dass Mehrkosten für die Länder zu vermeiden sind. Selten wird dezidiert von Vollzugaufwand gesprochen oder gar alternative Vollzugsmodelle vorgeschlagen.

Methoden und Werkzeuge

Spezielle Leitfäden/Handreichungen werden nicht genutzt bzw. liegen für die Länder nicht vor. Der Leitfaden zum Erfüllungsaufwand, wie mit Fragen zum Vollzugaufwand umgegangen werden sollte, spielt in der praktischen Umsetzung des Bundesrates de facto keine Rolle.

3.4 Analyse mit Handlungsempfehlungen

Im Hinblick auf die Zielsetzung des Gutachtens geht es darum zu analysieren, inwieweit die institutionellen, verfahrensmäßigen und ressourcenbezogenen Voraussetzungen gegeben sind, um die Abschätzung von Vollzugskosten in der Bundesgesetzgebung zu verbessern. Die Analyse erfolgt entlang des in der Einleitung aufgezeigten Analyserasters. Aus ermittelten Defiziten werden Handlungsempfehlungen abgeleitet.

3.4.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

Recht: Zunächst bestehen für die Erhebung von Vollzugsinformationen seitens des Bundes bei Ländern und Kommunen keine verfassungsrechtlichen Hürden, weil es sich nicht um eine Fachaufgabe bzw. fachliche Entscheidung handelt. Das heißt, die Vollzugshoheit von Ländern und Kommunen ist durch die Erhebung von Vollzugswissen nicht tangiert.

Für die Ermittlung des Vollzugaufwands liegen insbesondere mit dem NKRG und der GGO grundlegende Regelungen zu Gegenstand und Verfahren der Ermittlung des Erfüllungsbzw. Vollzugaufwands vor. Im Einzelnen gibt es jedoch Lücken bzw. unklare Aspekte: Zunächst zeigt sich in der Hauptphase der Erhebung von Erfüllungsaufwand, d.h. während der Erstellung des Referentenentwurfs, dass die Beteiligung des StBA nach § 8 NKRG vergleichsweise unverbindlich formuliert ist. Danach wird das StBA nach Ermessen bzw. nach Aufforderung durch die Ressorts tätig. Ggf. wäre es denkbar, die Einbindung des StBA zum Regelfall zu erklären.

Unabhängig von der Einbeziehung des StBA könnte daneben die Einholung von Vollzugsdaten und die Abschätzung des Vollzugaufwands durch alle oder einzelne Bundesländer oder der Kommunalen Spitzenverbände in der Phase der Erstellung des Referentenentwurfs geregelt werden. Derzeit existiert keine Rechtsgrundlage, ob und inwieweit die Bundesbehörden bei Kommunen oder kommunalen Spitzenverbänden Informationen zum Vollzugaufwand erheben sollen. Es ist in § 47 Abs. 1 GGO nur bestimmt, dass die kommunalen Spitzenverbände *nach* Fertigstellung des Referentenentwurfs möglichst frühzeitig zu beteiligen sind. Hier fehlt einerseits eine Konkretisierung zu den Inhalten der Beteiligung und andererseits die Gewährung ausreichender Fristen.

Weiterhin kaum geregelt ist die Vorphase, die bisher bei der Erhebung des Vollzugaufwands eine noch untergeordnete Rolle spielt. Die Vorphase ist insofern für die Ermittlung des Vollzugaufwands wichtig, weil hier entsprechende Formulierungen im Gesetzesentwurf von Anfang an so vorgenommen werden können, dass Gesetze geringen Vollzugaufwand erzeugen. Gegenwärtig liegt mit § 41 GGO für die Vorphase lediglich eine Soll-Vorschrift vor, d.h. eine Beteiligung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden ist nicht zwingend vorgesehen. Ebenfalls ist in § 41 GGO nicht explizit vorgesehen, dass der Vollzugaufwand in dieser Phase schon eine Rolle spielen soll. Es gilt jedoch die grundlegende Aussage: Je früher Vollzugswissen in die Gesetzgebung einfließt, desto besser können von Anfang an vollzugsgerechte Gesetze entstehen. Generell besteht das Problem, dass gerade bei neuen Gesetzesvorhaben noch keine Vollzugserfahrungen vorliegen und daher Vollzugswissen schwer zu gewinnen ist. Allerdings gibt es in vielen Fällen auch ähnliche Gesetze mit ähnlichen Verwaltungsverfahren (gleiche Typen von Verfahren), so dass übertragbares Wissen vorliegt. Weiterhin sind viele Gesetze „nur“ Gesetzesänderungen, so dass es hier durchaus möglich ist, Vollzugswissen bereits in der Vorphase einzubringen.

Weiteres Konkretisierungspotenzial gibt es in Bezug auf die Beteiligung des Bundesrates nach Art. 76 Abs. 2 GG. In § 25 GO-BR (Geschäftsordnung des Bundesrates) ist nur recht allgemein formuliert, worauf sich die Berichtspflichten des Bundesrates beziehen. Vollzugsaufwand ist hier nicht explizit erwähnt, was jedoch durch die Vollzugshoheit der Länder von hoher Relevanz wäre. Insbesondere könnte der Bundesrat an dieser Stelle eine Prüf- und Kontrollfunktion wahrnehmen, ob der Vollzugsaufwand ausreichend abgeschätzt und berücksichtigt wurde. Das könnte in der GO des Bundesrates fixiert werden.

Eine weitere Möglichkeit, Vollzugswissen einzubringen, ergibt sich in den Ausschussberatungen des Bundestags. Ebenso wie die Beteiligung des Bundesrates würde dies erst zu einem späten Zeitpunkt im Gesetzgebungsprozess geschehen, so dass Änderungen des Entwurfs unter Vollzugsgesichtspunkten erheblichen Aufwand nach sich ziehen würden. Gleichwohl sollte diese Möglichkeit gesehen und strukturiert werden. § 69 Abs. 5 GO-BT (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses) besagt, dass kommunale Spitzenverbände einzubeziehen sind, wenn wesentliche Belange von Gemeinden berührt sind. Hier fehlt bisher der deutliche Bezug zu den Vollzugskosten. Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Rechtsgrundlagen zum Teil konkretisiert werden könnten. Dabei wäre darauf zu achten, die einzelnen Bestimmungen der Geschäftsordnungen untereinander und mit dem NKRK sowie mit weiteren Ausführungsbestimmungen und Leitlinien abzustimmen. Präzisierungen des Rechts sind nicht nur im Hinblick auf die Erhebung von Vollzugswissen im Einzelfall denkbar. Auch die Bildung von Wissensbeständen für künftige Abschätzungen von Vollzugskosten sollte als Ansatz weiterverfolgt werden, wie sie bereits in § 8 Satz 2 NKRK als Aufgabe des StBA festgelegt wurde.

Es gilt jedoch, das Verfahren, das für die Meldung der Vollzugsinformationen an das StBA vereinbart wurde, flächendeckend umzusetzen, so dass die Informationen möglichst schnell zur Verfügung stehen. Aber für ihre Wirkung sollte nicht auf den bloßen Erlass von Vorschriften vertraut werden. Selbst wenn die Rechtsgrundlagen konsistent und verbindlich vorliegen, ist deren Anwendung in der Praxis noch nicht garantiert. Diesen Fragen wird weiter unten bei der Erörterung möglicher Anreize nachgegangen.

Aus der Analyse lassen sich für den Bereich der rechtlichen Rahmenbedingungen folgende *Handlungsempfehlungen* ableiten³⁸:

- Holschuld: Verpflichtung der Bundesministerien zur Ermittlung konkreten Vollzugswissens zum Vollzugsaufwand in der Vorphase des Gesetzgebungsprozesses und insbesondere während der Erstellung und Abstimmung des Referentenentwurfs, möglichst bei Vollzugsträgern unmittelbar, also in der Regel bei den Kommunen.

³⁸ Zu ihrer Umsetzbarkeit in einzelnen Rechtsnormen oder in Leitlinien kann hier noch keine Aussage getroffen werden. Allgemein ist zu prüfen, ob stärkere Verrechtlichung nicht auch zu längeren Verfahrenswegen führen kann.

- Stärker bzw. verpflichtend das StBA bei der Abschätzung von Vollzugsaufwand der kommunalen Ebene einbeziehen. Beispielsweise könnten die Bundesministerien verpflichtet werden zu begründen, wenn sie das StBA bei der Ermittlung von Vollzugsaufwand nicht einbeziehen.
- Bringschuld: (Selbst)Verpflichtung der Vollzugsträger, d.h. der Länder und Kommunen/Kommunalen Spitzenverbände in Bezug auf Zulieferung von Vollzugswissen). In Frage kommen auch CdS-Beschlüsse³⁹ oder politische Vereinbarungen.
- Konkretisierung von Fristen (mindestens vier Wochen) für die Beteiligung der Vollzugsträger bei der Erhebung von Vollzugsaufwand während der Erstellung des Referentenentwurfs in der Geschäftsordnung der Bundesministerien.
- Konkretisierung der Beteiligung durch den Bundesrat (Fixierung der Prüfung von Vollzugsaufwand in der Geschäftsordnung des Bundesrats) und Berücksichtigung von Vollzugsexpertise bei der Ausschussarbeit im Bundestag. Etablierung einer expliziten Prüffunktion von Bundesrat und Bundestag für Vollzugsaufwand.

Zeitpunkt: Deutlich wurde, dass die Einbindung von Vollzugswissen formal hauptsächlich in der Phase der Erstellung des Referentenentwurfs erfolgt. Die Einbindung der kommunalen Spitzenverbände erfolgt damit jedoch zu spät, so dass Änderungen im Gesetzesentwurf aufgrund von erhöhtem Vollzugsaufwand dann schwierig werden. Vor allem die Gesetzgebungsreferenten bzw. die jeweilige Hausleitung werden dann nicht mehr bereit sein, unterschiedliche Vollzugsoptionen in Betracht zu ziehen. Somit müsste die Ermittlung von Vollzugsaufwand möglichst innerhalb der Vorphase beginnen.

Dennoch ist auch in späteren Phasen der Rechtsetzung die Erörterung von Fragen des Vollzugsaufwands nicht irrelevant. Gegenwärtig wird im Bundesrat und auch in den Bundestagsausschüssen nicht systematisch über Vollzugsaufwand diskutiert; zumindest hier können in die Politik verstärkt Fragen des Vollzugsaufwands einfließen. Insbesondere könnte der Bundesrat überprüfen, inwieweit im Gesetzesentwurf die von den Ländern und Kommunen gemeldeten Vollzugsinformationen verarbeitet wurden.

Aus der Analyse der Perspektive „Zeitpunkt der Beteiligung“ lassen sich folgende *Handlungsempfehlungen* ableiten:

- Vollzugswissen soll bereits in der Vorphase berücksichtigt und erhoben werden, insbesondere wenn es sich um Gesetzesänderungen handelt. Auch wenn in der Vorphase ggf. „nur“ grobe Eckpunkte eines geplanten Regelungsvorhabens diskutiert werden und auf dieser Basis noch keine konkrete und abschließende Aufwandser-

³⁹ Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien (CdS)

mittlung möglich ist, so sollte es zumindest machbar sein, diejenigen Vorhaben zu identifizieren und als potenzielle Kostentreiber zu „markieren“, deren Vollzugsaufwand im späteren Gesetzgebungsprozess vertiefter geprüft werden sollte. Diese Markierung – im Sinne eines Frühwarnsystems – sollte fester Bestandteil der Diskussion in den Bund-Länder-Facharbeitsgruppen werden.

- In der Vorphase könnten grobe Vollzugsmodelle (Prozessmodelle) entwickelt werden, auf deren Grundlage gezielt ausgewählte Kommunen zu Vollzugswissen befragt werden. Bei den Vollzugsmodellen kann mit Prozesstypen gearbeitet werden, wie z.B. Genehmigungsprozess, Informationsprozess oder Bezahlprozess. Diese Prozessmodelle könnten vorab schon als Referenzmodelle vorliegen, die dann von den Gesetzgebungsreferenten genutzt werden. Auch wäre es denkbar, eine Sammlung von vorformulierten einzelnen Prozessschritten als Muster bereit zu stellen, aus der dann die Gesetzgebungsreferenten wie aus einem Baukasten mögliche Vollzugsstrukturen zusammensetzen könnten.
- Auch nach der Erstellung des Referentenentwurfs spielt Vollzugswissen eine Rolle. Bundesrat und Bundestag sollten in Bezug auf die ausgewiesenen Vollzugsinformationen stärker eine Kontroll- und Qualitätssicherungsfunktion wahrnehmen, was explizit in die Geschäftsordnungen beider Organe aufgenommen werden sollte.

Anreize: Generell ist durch die bundesdeutsche föderale Arbeitsteilung der Bund traditionell eher weniger mit dem Vollzug „seiner“ Gesetze und Verordnungen befasst, so dass grundsätzlich wenig Anreize für den Bund bestehen, sich mit Vollzugsfragen bei der Gesetzgebung zu beschäftigen. Die Vollzugshoheit liegt überwiegend bei den Ländern, so dass die „Rendite“ eines einfach zu vollziehenden Gesetzes in erster Linie den Ländern bzw. Kommunen zugutekommt.

Trotzdem besteht mit der Verpflichtung der Bundesministerien zur Abschätzung von Vollzugsaufwand eine Verpflichtung, diesen auszuweisen, so dass sie das Thema nicht umgehen können. Hinzu kommt die Kontrollfunktion des NKR, was den Druck auf die Ministerien erhöht. Trotz dieser Verpflichtung zeigt die Praxis jedoch, dass der Erfüllungsaufwand bei den Gesetzgebungsreferenten oft keine besonders hohe Priorität genießt. Vielmehr bringt das „Gesetzgebungsgeschäft“ praktische und politische Zwänge mit sich, so dass die Aufmerksamkeit eher bei den fachlich-inhaltlichen Fragen und komplexen Abstimmungsprozessen liegt. Teilweise kann auch eine einseitige juristische Prägung als Erklärungsansatz für die mögliche Vernachlässigung von Vollzugsfragen herangezogen werden. Mithin wird die Tätigkeit eines Gesetzgebungsreferenten eher nicht danach beurteilt, ob er oder sie sich um die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes „verdient gemacht“ hat.

In der Praxis werden dem Referentenentwurf teilweise die Angaben zum Vollzugs- bzw. Erfüllungsaufwand nicht beigelegt, sondern erst im Nachgang zu diesem versendet. Mitunter kommt es vor, dass die Hausleitung den Referentenentwurf ohne die Informationen zum Erfüllungsaufwand freigibt. Insgesamt sind trotz der Verpflichtung, den Erfüllungsaufwand auszuweisen, die Anreize also nicht sonderlich hoch, sich mit Vollzugsaufwand zu beschäftigen.

Bei den Vollzugsträgern sind die Anreize zur Zulieferung von Vollzugswissen unterschiedlich ausgeprägt. Die Kommunen haben ein Interesse – insbesondere, wenn es sich um potenzielle Belastungen handelt – Informationen zum Vollzugsaufwand zuzuliefern, was für die Länder nicht unbedingt zutrifft. Kommunen sind daran interessiert, ihren Vollzugsaufwand mitzuteilen, allein um schon eine entsprechende Konnexität herzustellen bzw. gegenüber der jeweiligen Landesebene einzufordern. Den Ländern kann hingegen ein geringeres Interesse unterstellt werden, die aus ihrer Sicht erhöhten Kosten der Kommunen anzuerkennen, nicht zuletzt um kommunale Forderungen auf Finanzmittelzuweisungen abzuwehren. Gegenüber dem Bund ist bei den Ländern jedoch eher zu vermuten, dass sie Vollzugsaufwände großzügig abschätzen, nicht zuletzt um ihre Position zu stärken und zusätzliche Finanzforderungen gegenüber dem Bund zu stellen. Aus Anreizsicht sind die Länder eher in einer für sie nicht ganz einfachen Zwischenposition, zumal die Ländervertreter selbst keine Vollzugsexperten sind und auf Zulieferungen von ihren Kommunen angewiesen sind.

Um stärkere Anreize zu setzen, Vollzugswissen besser abzufragen und zuzuliefern, lassen sich folgende *Handlungsempfehlungen* geben:

- Um mögliche Interessenkonflikte zwischen den Ebenen möglichst zu neutralisieren, wäre es sinnvoll, das StBA in seiner beratenden Rolle zu stärken. Dadurch kann zum einen die Vollzugssensibilität der Ressorts erhöht werden. Zum anderen würden Kommunen und Länder gegenüber einem neutralen Zahlenermittler StBA ggf. weniger Vorbehalte haben und ihm eher Zahlen „anvertrauen“. Das StBA stärker einzubeziehen, entlastet auch die Gesetzgebungsreferenten. Das StBA könnte sich in Sachen Vollzugsaufwand weiter spezialisieren und professionalisieren, so dass die Effizienz und Effektivität des Verfahrens weiter gesteigert würde.
- Ggf. wäre zu empfehlen, dass der Bund mit dem StBA direkt auf die Kommunen zugehen kann. Ähnlich wie dies durch die Bundesanstalt für Straßenwesen oder im Rahmen des NKR-Kommunenverfahrens bereits im Kleinen erprobt wird (vgl. Kasten in Kapitel 3.3.4), könnte zwischen allen Beteiligten ein Verfahren vereinbart werden, dass ein transparente, faire und vor allem schnelle Einbindung der Vollzugsträger ermöglicht. Die Akzeptanz eines solchen Verfahrens hinge von der Transparenz des Verfahrens ab. D.h., Länder und Kommunale Spitzenverbände bestimmen grundsätzlich, welche Kommunen (konkret) bzw. welche Arten von Kommunen (abstrakt, klein/groß, Lage, Struktur, etc.) ausgewählt werden und wie mit den Ergebnissen der

direkten Befragung umgegangen wird. Ein solches Verfahren bietet sich mindestens in der Vorphase der Gesetzgebung an, weil gerade hier schnell realistische Auskünfte erforderlich sind, um Vollzugsoptionen frühzeitig berücksichtigen und diskutieren zu können.

- Gleichfalls könnte Transparenz über die gelieferten Informationen zum Vollzugaufwand die Bereitschaft zur Wissensnutzung erhöhen. Wenn für die Kommunen nachvollziehbar ist, wie geliefertes Vollzugswissen konkret im Gesetzgebungsprozess verarbeitet wird, könnte das erheblich die Akzeptanz und auch die Motivation für die Zulieferung von Vollzugswissen erhöhen.
- Um das Querschnittsthema Bürokratieabbau gegenüber den fachlichen Spezialinteressen der Gesetzgebungsreferate zu stärken und die politische Aufmerksamkeit zu erhöhen, sollten verstärkt strategische Verbündete in Verwaltung und Politik gefunden werden. In Betracht kommen Haushälter bzw. Finanzpolitiker, die mit dem Argument der Ressourceneinsparung gewonnen werden könnten. Auch die Regierungszentralen in Bund und Ländern sollten verstärkt als Verfahrenswächter gewonnen werden, da sie i.d.R. den Gesetzgebungsprozess steuern und diejenigen wären, die die Regeln einer GGO – etwa zum Thema Fristen – auch politisch und verfahrenspraktisch durchsetzen könnten.
- Neben der weiter oben vorgeschlagenen stärkeren rechtlichen Fixierung von Einbindungspflichten und Fristenregelungen, sollte auch Augenmerk auf eine größere politische Sensibilisierung gelegt werden, etwa, indem politische Grundsatzbeschlüsse in Bund-Länder-Gremien gefasst werden, die helfen, die politische Aufmerksamkeit für das Thema zu erhöhen.
- Im Idealfall gelänge es, flankiert von einer höheren politischen Aufmerksamkeit, auch die individuellen Rationalitäten der beteiligten Akteure auf Arbeitsebene positiv zu beeinflussen. So muss es sich auch für den einzelnen Gesetzgebungsreferenten bzw. die beteiligten Einheiten bei den Vollzugsträgern „lohnen“, Vollzugaufwand zu ermitteln. Es ist zu klären, wie eine mögliche „Transparenzrendite“ über eine „Motivationskaskade“ von der politischen Führung bis zur Arbeitsebene transportiert und verteilt werden kann. Zur individuellen Motivation tragen auch optimierte Verfahren und Werkzeuge zur effizienteren Vollzugaufwandsermittlung bei. In der persönlichen Aufwand-Nutzen-Abwägung muss der Aufwand als geringer wahrgenommen werden, als der Nutzen.

Zuständigkeiten: Die Gesetzgebungsreferenten müssen den Vollzugsaufwand ausweisen, identifizieren sich jedoch nur bedingt mit dieser Aufgabe. Die Aufgabe, Vollzugs- bzw. Erfüllungsaufwand zu berücksichtigen, wurde den Gesetzgebungsreferenten als zusätzliche Aufgabe übertragen, ohne hierfür spezielle Ressourcen vorzusehen.

Auch bei den Ländern, Kommunen und Spitzenverbänden sind entsprechende Zuständigkeiten nicht explizit ausgewiesen. Es fehlen konkrete Verantwortlichkeiten für das Querschnittsthema Vollzugsaufwandsermittlung.

Ausgehend von den Defiziten im Bereich Zuständigkeiten lassen sich folgende *Handlungsempfehlungen* formulieren:

- Schaffung von Ansprechpartnern bei Ländern und Kommunen, um zeit- und qualitätsgerecht Vollzugswissen zu erheben, zu verarbeiten und methodengerecht für die Gesetzgebung zuzuliefern. Das StBA könnte dann als eine Art zentraler Informationsmanager in einem Netzwerk von Vollzugsexperten gezielte Nachfragen platzieren. Während die Kommunen die Daten direkt an das StBA liefern, führen die Länder eine Qualitätssicherung durch.
- Benennung von klaren Zuständigkeiten bei den Verbänden sowie Bereitstellung von Ansprechpartnern und dedizierten Kapazitäten für Fragen des Vollzugsaufwands. Wie weiter unten noch stärker herausgearbeitet wird, sollten sich die Verbände auf eine Qualitätssicherung der Vollzugsdaten konzentrieren.
- Schaffung bzw. Stärkung von dezentralen Qualitätssicherungs- und Unterstützungsfunktionen in den Bundesministerien und in der Landesverwaltung. Dedizierte Beauftragte für das Thema Bürokratieabbau und Erfüllungsaufwandsermittlung könnten als Multiplikatoren und Koordinatoren für eine stärkere Bekanntheit, Beachtung und Akzeptanz von Methode und Verfahren der Erfüllungsaufwandsermittlung in den Fachbereichen der jeweiligen Verwaltungsebene sorgen; noch dazu, wenn sie (anteilig) mit eigenen Ressourcen ausgestattet und in ein Ebenen übergreifendes Netzwerk eingebunden wären.

3.4.2 Verfahren

Ablaufgestaltung: Insgesamt ist das Verfahren zur Abschätzung von Vollzugsaufwand als unkoordiniert und aufwändig einzuschätzen. Kommunen werden von unterschiedlichsten Akteuren (Bundes- und Landesministerien, Kommunalen Spitzenverbände, StBA, NKR;) wenig systematisch und zum Teil auch mehrfach angefragt, so dass es an einem strukturierten Verfahren mangelt. Zudem liegen in den Bundesministerien für die Abfrage von Vollzugswissen keine speziellen (Anfrage-)Methoden vor, so dass hierdurch die Nachfragen bei den

Vollzugsträgern zum Teil sehr unspezifisch sind. Auf Basis der Interviewergebnisse lässt sich dagegen sagen, dass tendenziell dann die Qualität von Vollzugswissen und dessen methodengerechte Anwendung zunimmt, wenn sich die gesetzgebenden Ressorts externer Unterstützung (etwa StBA oder nachgeordneter Behörden) bedienen.

Zur Verbesserung des Verfahrens für die Erhebung der Vollzugskosten lassen sich folgende *Handlungsempfehlungen* geben:

- Entwicklung eines konkreten abgestimmten Verfahrensmodells, das den Methodenleitfaden ergänzt und verfahrensbezogene Vorgaben für die Erhebung von Informationen zum Vollzugaufwand enthält. Es setzt die beteiligten Akteure, deren Aufgaben und Verantwortlichkeiten (Rollen) und die zu verwendenden Instrumente zur Vollzugaufwandsermittlung zueinander ins Verhältnis. Niedergelegt in einer Art Handreichung (Betriebshandbuch) wäre das Verfahrensmodell Grundlage einer netzwerkartigen Betriebsorganisation, die ein systematisches und koordiniertes Vorgehen bei der Vollzugaufwandsermittlung gewährleistet. Als Ergänzung zu den Vorschriften des NKRK und der GGO sollte das Verfahrensmodell durch Gremienbeschlüsse der jeweiligen Ebene für verbindlich erklärt werden.
- Klare Abgrenzung der einzelnen Gesetzgebungsphasen und Definition der darin zu beachtenden Aufgaben. Folgendes ist denkbar: Vorphase mit Frühwarnfunktion und Ersterhebung, beim Referentenentwurf Vertiefung und Konkretisierung der Aufwandsermittlung, im Rahmen der Schlussabstimmung Qualitätssicherung durch kommunale Spitzenverbände und Länder. Die Frühwarnfunktion bedeutet, dass bereits zu Beginn mögliche Vollzugsrisiken, insbesondere hohe Kosten, identifiziert werden, so dass rechtzeitig Vollzugsalternativen vorgeschlagen werden können. Im Rahmen der Beteiligung des Bundesrates sollte eine Prüfung erfolgen, inwieweit die Gesetzgebungsreferenten das Vollzugswissen im Gesetzgebungsentwurf verarbeitet haben. Daran könnte sich eine Prüfung durch den Bundestag anschließen, ob Vollzugskosten im angemessenen Verhältnis zum Nutzen/der politischen Zielsetzung des Gesetzes stehen. Auf diese Weise könnte eine bessere Berücksichtigung von Vollzugswissen entstehen, in einem in sich abgestimmten System von Kontrollmechanismen.

Um ein wirtschaftliches Verfahren sicherzustellen, sollten nicht zu viele Vollzugsträger beteiligt sein. Das kann erreicht werden, wenn eine möglichst „repräsentative“ Auswahl von Vollzugsträgern vorliegt, auf deren Basis der gesamte Vollzugaufwand für Deutschland hochgerechnet werden kann. Zudem müssen die Zahlen möglichst unverfälscht sein und angesichts kurzer Fristen möglichst schnell gewonnen werden können. Dafür bietet sich ein möglichst direkter Zugang des Bundes zu den zu befragenden Kommunen an. Entsprechende Aus-

wahlkriterien und Verfahrensregeln, die von allen Beteiligten akzeptiert werden, sollten gemeinschaftlich vereinbart werden.

Methoden: Insgesamt wird deutlich, dass für die Abschätzung von Vollzugsaufwand nur eine sehr begrenzte Methodenunterstützung vorliegt. Insbesondere gibt es im Leitfaden zum Erfüllungsaufwand allenfalls grobe Hinweise, wie das Vollzugswissen bei den Kommunen konkret zu erfragen ist. Dies führt dazu, dass Anfragen häufig dann sehr vage sind, wenn sie aus den Ministerien direkt gestellt werden. Anfragen vom StBA sind deutlich konkreter und strukturierter.

Die Methodenunterstützung muss deshalb um praktische Hilfsmittel und Werkzeuge ergänzt werden. Diese sind so zu gestalten, dass sie die Methodik schon „eingebaut“ haben und eine tiefergehende Beschäftigung mit dem Leitfaden zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes nur noch im Ausnahmefall bzw. für Spezialisten notwendig ist.

Methodisch zu klären ist auch, wie aus möglichst wenigen Datensätzen Hochrechnungen für die gesamte Bundesrepublik erstellt werden können. Hier ergibt sich die Anforderung, eine möglichst repräsentative Auswahl von Kommunen zu treffen.

Methoden müssen auch zur Verfügung stehen bzw. weiterentwickelt werden, um einzelfallübergreifend einen Bestand an Vollzugsdaten und aus diesen Daten gewonnenem Vollzugswissen aufzubauen, fortzuentwickeln und zu sichern. Auf dieser Grundlage können dann Referenzmodelle und ein Baukasten von Prozessschrittmustern erstellt und im laufenden Gesetzgebungsverfahren verfügbar gemacht werden. Bei den Interviews und der Dokumentenauswertung hat sich gezeigt, dass dort, wo Vollzugswissen in Form von Prozessmodellen (Ablaufmodellen) vorlag, die Qualität und Diskussion tendenziell besser war als in Fällen, in denen solche Modelle nicht vorlagen. Dabei besteht die Schwierigkeit, sich bei der rechtlichen Formulierung den Vollzug der entworfenen Maßnahmen zu vergegenwärtigen. Diese Lücke können Prozessmodellierungen als mögliches Werkzeug schließen, die jedoch gegenwärtig kaum zum Einsatz kommen. Es findet heute keine methodenorientierte Übersetzung von Gesetzestext in „Vollzugssprache“ oder umgekehrt statt, so dass hier auch eine Methodenlücke besteht.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich folgende *Handlungsempfehlungen*:

- Benötigt wird ein Werkzeug, das es den beteiligten Akteuren erleichtert, Vollzugsinformationen strukturiert abzufragen bzw. zu ermitteln. Ein Kernaspekt ist dabei, eine strukturierte Verbindung zwischen Gesetzestext und Vollzug herzustellen, wofür noch methodische Entwicklungsarbeit zu leisten ist. Wichtig ist es, den komplexen Regelungstext neuer Normen durch das Herausfiltern der entscheidenden Parameter auf

das für die Ermittlung des Vollzugsaufwandes notwendige Minimum zu reduzieren. Würden Abfragen bei den Vollzugsträgern auf diese Weise stärker vorstrukturiert, würde die Bereitstellung von Vollzugszahlen erleichtert. Ideal wäre eine Online-Anwendung, mit der die Kommunen direkt Daten in eine vorgegebene Struktur einpflegen können, auf die dann die Ministerien, StBA oder andere Berechtigte zugreifen können und die dabei unterstützt Rückmeldungen möglichst automatisch zu aggregieren. Ein solches Werkzeug wäre potentiell als ein Modul einer umfassenden E-Gesetzgebungssoftware anzusehen und sollte als Anforderung im entsprechenden Projekt des Bundes berücksichtigt werden.

- Um die Zahl der zu beteiligenden Kommunen möglichst gering und damit den Erhebungsaufwand wirtschaftlich zu gestalten, bedarf es einer akzeptierten Methode zu Hochrechnung der Beteiligungsergebnisse. Auch hier sollte die Rolle des StBA als neutraler Methodenkenner und Verfahrensmittler gestärkt werden.
- Erstellung von Prozessmodellen für vollzugsrelevante Regelungsvorhaben schon zu Beginn der Gesetzgebungsarbeit. Denkbar ist, bereits mit dem Eckpunktepapier die Ausarbeitung eines Prozessmodells zu beginnen. Insbesondere wenn es sich um eine Gesetzesnovellierung handelt, ist die Erstellung eines Prozessmodells leicht möglich, weil sich aus der bisherigen Vollzugspraxis einzelne Prozessschritte gut ableiten lassen. Auf der Basis des Prozessmodells lässt sich dann leichter und präziser der Gesetzestext formulieren. Genutzt werden könnten die Prozessreferenzmodelle, die gegenwärtig im Rahmen des Projektes „Föderales Informationsmanagement“ (FIM) entwickelt werden. Mit diesen ist aber noch keine Anleitung gegeben, die Transformation rechtlicher Anforderungen in Muster des Verwaltungsvollzugs umzusetzen. Die hier erforderlichen Methoden werden gegenwärtig von Informatikseite aus angedacht (vgl. z.B. Off 2011), bedürfen jedoch noch intensiver Entwicklung. Dabei ist noch offen, ob allein ein relativ beschränkter Satz von Referenzmodellen ausreicht oder ob der Weg der Erstellung einer Sammlung von Bausteinen, aus denen ohne große Einarbeitung ein Vollzugsprozess zusammengestellt werden kann, vielversprechender ist. Mit der Verpflichtung zur Erarbeitung von Prozessmodellen werden die Gesetzgebungsreferenten von Beginn an angehalten, in Vollzugsfragen zu denken. Werden Prozessmodelle zugrunde gelegt, dann kann auch bei den Kommunen konkreter nach Vollzugswissen sowie nach möglichen alternativen Vollzugsformen gefragt werden.
- Gerade um in der Vorphase und der frühen Phase des Referentenentwurfs strukturiert und evidenzbasiert Vollzugsaufwand ermitteln und Vollzugsalternativen diskutieren zu können, ist die Entwicklung von Vollzugssimulationen zu empfehlen. Auf dieser Basis lässt sich dann besser als bisher entscheiden, welche Vollzugsoptionen in

Betracht kommen. Zugleich tragen solche Simulationen zur Schaffung einer umfassenden Wissensinfrastruktur bei, die bei zukünftigen Gesetzesvorhaben wiederverwendet werden könnte. Den organisatorischen Rahmen für solche Ansätze bieten ggf. bereits bestehende Erprobungsräume (z.B. Metropolregion Rhein-Neckar, etc.).

Fristen: Vielfach ist nicht ersichtlich, warum ein Gesetz so schnell verabschiedet werden soll, als keine ausreichenden Fristen für die Beteiligung der Vollzugsträger gewährt werden könnten. Aufgrund oftmals kurzer Fristen – die durch Zeitverluste bei der stufenweisen Übermittlung entlang der Hierarchiestufen noch verschärft werden – sind die kommunalen Spitzenverbände kaum in der Lage, die notwendigen Vollzugsinformationen qualitätsgerecht von ihren Mitgliedern zu beschaffen. Das liegt nach Einschätzung der Befragten daran, dass Gesetzesvorhaben häufig als prioritär eingestuft werden, obwohl das eigentlich nicht der Fall sein müsste. Als Folge werden den Vollzugsträgern kurze Fristen gesetzt, um Vollzugsinformationen zu liefern.

Zu den Fristen werden folgende konkrete *Handlungsempfehlungen* gegeben:

- Stärkere Priorisierung von Gesetzesvorhaben bereits im Eckpunktepapier und Unterlegung mit einem konkreten und v.a. realistischen Zeitplan bis zur Fertigstellung des Referentenentwurfs einschließlich der Ausweisung des Vollzugs- bzw. Erfüllungsaufwands und der dazugehörigen Wissensbeschaffung („Laufzettel“ für die Gesetzgebung). Diese Planung sollte transparent für alle Ministerien und Vollzugsbehörden zugänglich sein.
- Festlegung von ausreichenden Fristen für die Einholung von Vollzugswissen. Das gilt insbesondere für die Beteiligung der Vollzugsträger. Hier gibt es keine konkreten rechtlichen Bestimmungen. Die Beteiligung der Kommunen erfordert nach Interviewaussagen ca. vier Wochen.
- Vor dem Hintergrund politischer Rationalitäten und praktischer Zwänge des Gesetzgebungsverfahrens bieten verbriefte Fristen nicht unbedingt die Gewähr, dass sie auch eingehalten werden. Dies ist auch objektiv nicht immer möglich. Daher sollte neben der stärkeren formalen Fixierung von Fristenregelungen auch über einen hinreichend flexiblen, aber gleichzeitig verbindlichen Mechanismus nachgedacht werden, der ggf. sowohl den politischen Realitäten als auch den Anforderungen an eine bessere Rechtssetzung gerecht wird. Denkbar wäre z.B., dass generell eine feste Fristenregel gilt, die vom Bundeskanzleramt als „Verfahrenswächter“ kontrolliert wird, das jedoch im begründeten Einzelfall auch über eine Abweichung von der Regel entscheiden kann.

- Vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen, dass die Durchsetzung starrer Fristen ggf. problematisch sein könnte, ist es umso wichtiger, nicht nur über Fristverlängerungen nachzudenken, sondern die vorhandenen kurzen Zeiträume effektiver zu nutzen. Dies kann geschehen, wenn die organisatorischen Rahmenbedingungen verbessert werden; insbesondere sind Zuständigkeiten und Verfahren, wie oben aufgezeigt, weiterzuentwickeln.

3.4.3 Ressourcen

Kompetenzen: Insbesondere mit dem StBA gibt es einen kompetenten Ansprechpartner für Vollzugsaufwand, der über die notwendigen methodischen und fachlichen Kenntnisse verfügt. Darüber hinaus gibt es kaum spezialisierte Stellen/Organisationseinheiten für die Abschätzung von Erfüllungsaufwand, wenn man den NKR mit seiner Kontrollfunktion außen vor lässt. Wie bereits erwähnt, bedienen sich einige Bundesministerien nachgeordneter Behörden, z.B. des UBA. Ansonsten sind die Kompetenzen in Bezug auf Vollzugsaufwand eher schwach ausgeprägt. Die Interviews ergaben Hinweise darauf, dass die Gesetzgebungsreferenten vielfach vor dem vermeintlichen oder tatsächlichen Aufwand bei der Abschätzung des Vollzugsaufwands zurückschrecken. Außerdem haben sie eine Vielzahl von anderen Aspekten bei der Erstellung des Gesetzgebungsentwurfs mit zu berücksichtigen, wie z.B. Aspekte der Nachhaltigkeit, Preisentwicklung oder Gleichstellungsfragen. Insgesamt sehen sich die Gesetzgebungsreferenten mit einer Vielzahl an Prüfpflichten konfrontiert, ohne dass Ihnen immer klar ist, wie sie diese effizient und effektiv bewältigen können. Entsprechendes Methoden- und Verfahrenswissen ist nur teilweise vorhanden.

Bei den Kommunen liegen die erforderlichen Vollzugskompetenzen generell vor, allerdings müssen diese auch gestärkt werden, weil ein die einzelnen Schritte fokussierendes Prozessdenken beim Vollzug nicht weit verbreitet ist. Es bedarf auch auf kommunaler Ebene Vollzugsexperten, die in der Lage sind, aus Prozessabläufen und Kostendaten Vollzugsaufwände realistisch zu ermitteln. Im Einzelfall wurden von den Kommunen umfangreiche Prozessmodelle als Vollzugswissen vorgelegt, die dann gut geeignet waren, Vollzugswissen weiterzugeben. Auch spielt immer eine Rolle, ob konkrete Projekterfahrungen zu einer Gesetzgebungsmaterie in einer Kommune schon vorlagen und Daten wiederverwendet werden können.

Im Bundesrat und im Bundestag zeigt sich nach den Aussagen der Interviews, dass dort bisher nur ein geringes Verständnis in Bezug auf Gegenstand und Methoden von Erfüllungsbzw. Vollzugsaufwand existiert.

Vor dem Hintergrund der Probleme werden folgende *Handlungsempfehlungen* im Bereich Kompetenzen vorgeschlagen:

- Zielgruppenbezogene Informations- und ggf. Trainingsmaßnahmen entwickeln und durchführen, insbesondere für Bundesrats- und Bundestagsmitglieder mit besonderem Schwerpunkt auf Vollzugskosten.
- Auf Ebene der Politik gilt es das Wissen darüber zu erhöhen, was die Methode leisten kann. Insbesondere sind politische Entscheidungsträger für Notwendigkeiten und Chancen einer größeren Vollzugsorientierung bundesrechtlicher Vorgaben zu sensibilisieren.
- Führungskräfte der Verwaltung sollte ähnlich wie die politischen Entscheider die Methodik kennen. Darüber hinaus sollte ihnen jedoch auch vermittelt werden, welche Strukturen und Verfahren benötigt werden und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um eine nachhaltige Wirkung der Vollzugsaufwandsermittlung zu erzielen.
- Den Gesetzgebungsreferenten im Bund sollten weiterhin die bisherigen Schulungen angeboten werden. Neben Methoden- sollte stärker Verfahrenswissen vermittelt werden, das auch den Einsatz optimierter Hilfsmittel und Werkzeuge einschließt. Für solche Schulungsmaßnahmen kommen Gesetzgebungsreferenten sowie mögliche Beauftragte/Ansprechpartner auf Landesebene in Betracht. In Bezug auf die Vollzugsexperten auf kommunaler Ebene ist eine breit angelegte Qualifizierungskampagne sicherlich nicht zu leisten. Stattdessen ist gerade hier auf eine Optimierung der eingesetzten Hilfsmittel/Werkzeuge hinzuwirken, in denen die methodischen Anforderungen bereits integriert sind.
- Die möglichen Beauftragten/Ansprechpartner auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sollten zu regelmäßige Workshops, Expertengesprächen oder Netzwerktreffen zusammenkommen. Auf diese Weise könnte ein Community entwickelt werden, die ihrerseits Wissen weitergeben und in die Fachbereiche tragen kann.
- Zusätzlich sind Möglichkeiten zur Information und „Selbstbefähigung“ bereit zu stellen, etwas in Form einer Onlinehilfe, z.B. in Form eines „Vollzugskosten-WiKis“.
- Gleichzeitig sollte das StBA als Serviceeinheit gestärkt werden, um den Fachreferenten noch öfter Unterstützung zu leisten. Hierfür ist zu werben. Denkbar ist es auch, ähnliche Unterstützungseinheiten auf Landes- und ggf. auf Kommunalebene zu etablieren. Hier könnten gemeinschaftliche Strukturen als so genannte Shared Services gebildet werden.

Informationsgrundlagen: Aus den Interviews hat sich ergeben, dass kaum wiederverwendbare und strukturiert verwertbare Informationen vorliegen oder sonstige interne wiederverwendbare Informationsressourcen vorgehalten werden, die Vollzugswissen betreffen. Beim

StBA gibt es zwar eine Datenbank, aber keine umfassenden, für unterschiedliche Kontexte verwendbaren Vollzugsdaten. Das könnten beispielsweise standardisierte Personalkostensätze oder Prozessmodelle bestimmter Prozesstypen sein (aufwändiger Genehmigungsprozess, einfacher Beratungsprozess, o.ä.). Empirisch hat sich gezeigt, dass insbesondere dann, wenn Informationen aus kommunalen Projekten in Form von Prozessmodellen vorhanden waren, die Qualität der Zulieferung von Vollzugswissen zugenommen hat.

Vor diesem Hintergrund sind folgende *Handlungsempfehlungen* zu geben:

- Systematische Aufbereitung von Vollzugskostendaten, so dass sie wiederverwendet werden können. Insbesondere Entwicklung von Standarddaten für Vollzugsaufwände und Referenzprozessmodelle, die allesamt mehrfach verwendet werden können.
- Entwicklung von Prozessmodellen für den Vollzug, die wiederverwendet werden können und anhand derer die Implikationen für den Vollzug konkreter ermittelt werden können. Zusätzlich oder an der Stelle ganzer Referenzmodelle können auch wiederverwendbare Prozesselemente (wie z.B. Antrag prüfen, Daten eingeben, Dokumente weiterleiten etc.) als Muster entwickelt werden, die eine Strukturierungshilfe für die Abschätzung von Vollzugsaufwand liefern.
- Pflege und Ausbau der nationalen Datenbank zum Vollzugsaufwand durch das StBA, die von den Ressorts schnell und einfach genutzt werden kann. Die Wissensaufbereitung der dort gespeicherten Daten könnte so weit gehen, dass eine die Einzelfälle übergreifende Sammlung von Vollzugswissen beim StBA erreicht wird. Mit einer solchen Sammlung könnten Referenzmodelle für Vollzugsoptionen erstellt und einzelne Muster von Prozessschritten im Vollzug erarbeitet werden.
- Werden Referenzprozesse oder Muster von Prozessschritten in allgemein verständlicher Weise als Vorgaben den Gesetzgebungsreferenten zur Verfügung gestellt, so könnte das die Bereitschaft zur rechtzeitigen Beachtung von Fragen des Vollzugsaufwands fördern.
- Um den Aufwand zur Ermittlung von Vollzugsdaten möglichst gering zu halten, könnte es sich anbieten, auf bereits anderweitig vorhandener Daten und Informationsquellen zurückzugreifen. Im Kontext kommunaler Kosten- und Leistungsrechnung, der Ermittlung und Festsetzung von Gebühren oder im Rahmen kommunaler Vergleichsringe könnten bereits Daten zu Vollzugsaufwänden vorhanden sein.

4 Zusammenfassung und Schlussbetrachtung

Ausgangslage

Die Bundesregierung schätzt seit dem Jahr 2011 den sog. Erfüllungsaufwand für bundesrechtliche Vorgaben ab, also die Folgekosten, die den Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung durch Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften entstehen. Ziel ist es, diese Folgekosten im Vorfeld der Kabinetttbefassung transparent zu machen und – wenn möglich – zu reduzieren.

Der Erfüllungsaufwand, welcher der Verwaltung durch die Umsetzung von bundesgesetzlichen Regelungen entsteht, wird auch als Vollzugsaufwand bezeichnet. Dieser Vollzugsaufwand liegt in erster Linie bei den Vollzugsträgern auf Landes- und Kommunalebene. Um den Vollzugsaufwand abschätzen zu können, ist der Bund auf das Wissen von Ländern und Kommunen angewiesen, da er häufig selbst nicht über ausreichende Kosten-Informationen verfügt. Das Vollzugswissen und die zugehörigen Zahlen mit möglichst geringem Aufwand zu beschaffen und angemessen zu berücksichtigen, gestaltet sich in der Praxis schwierig. Ähnlich verhält es sich auf EU-Ebene. Auch dort besteht die Herausforderung, Folgeabschätzungen (Impact Assessments) mit konkreten Zahlen zu unterlegen. Genauso wie der Bund, ist auch die EU auf Informationen der vollziehenden Ebene – in diesem Fall der Mitgliedstaaten – angewiesen.

Zielstellung des Gutachtens

Gesetzgebung vollzugsorientiert zu gestalten und die Ermittlung konkreter Folgekosten wirkungsvoll in den Rechtsetzungsprozess zu integrieren, ist demnach ein Problem, das sich über das gesamte Mehrebenensystem von EU, Bund, Ländern und Kommunen erstreckt. Ziel des Gutachtens ist es herauszufinden, wie Vollzugswissen sowohl innerhalb Deutschlands als auch zwischen EU und Deutschland bzw. den EU-Mitgliedstaaten erhoben wird. Untersucht werden die rechtlichen, organisatorischen und sonstigen Rahmenbedingungen, von denen es abhängt, in welchem Maße und in welche Güte Vollzugsinformationen und Aufwandszahlen zwischen den Ebenen ausgetauscht werden und Berücksichtigung finden.

Untersuchungsrahmen

Die Untersuchung basierte auf der Darstellung und Analyse des Rechtsetzungsverfahrens auf EU- und Bundesebene. Dafür wurden rechtliche Grundlagendokumente und weitere Unterlagen ausgewertet, Experteninterviews geführt sowie Verfahrensabläufe in Form von Geschäftsprozessdiagrammen modelliert. Die Analyse der Prozesse und die Ableitung von

Handlungsempfehlungen richteten sich nach folgenden Kategorien:

- **Institutionelle Rahmenbedingungen**, d.h. rechtliche Voraussetzungen für und Zeitpunkt der Einbindung von Vollzugsträgern sowie Zuständigkeiten und Anreizstrukturen für die Abfrage und die Zulieferung von Vollzugswissen.
- **Verfahren**, d.h. Verfahrens- und Fristenregelungen sowie Methoden und Werkzeuge zur Ermittlung des Vollzugaufwandes
- **Ressourcen**, d.h. fachliche und methodische Kompetenzen für die Abfrage und Zulieferung von Vollzugswissen sowie Wissensmanagementstrukturen und Methoden zur Wiederverwendung und Bereitstellung von bestehenden Vollzugsinformationen

Berücksichtigung von Erfüllungs- und Vollzugaufwand im Rahmen der EU-Rechtsetzung

Auf EU-Ebene spielen Vollzugswissen und Vollzugaufwand, wenn überhaupt, eine untergeordnete Rolle. Zwar finden sich in den Leitlinien zur Folgenabschätzung Hinweise zur Berücksichtigung von Vollzugsfragen. Bei der tatsächlichen Durchführung der Folgenabschätzung wird der Vollzugaufwand EU-rechtlicher Vorgaben jedoch de facto nicht ermittelt. Zum einen kommen die europäischen Institutionen, allen voran die Kommission, einer möglichen Holschuld nicht nach. Auf der anderen Seite bringen sich die Mitgliedstaaten – und dies gilt im besonderen Maße auch für Deutschland – in Bezug auf den Vollzugaufwand nicht aktiv in den Rechtsetzungsprozess der EU ein. Insofern kommt Deutschland einer möglichen Bringschuld nicht in dem Maße nach, wie dies grundsätzlich möglich und im eigenen Interesse sinnvoll wäre. Eine solche Zulieferung von Vollzugsinformationen ist für den Bund mit besonderen Herausforderungen verbunden, stehen ihm die notwendigen Informationen oftmals nicht unmittelbar zu Verfügung. Umso deutlicher zeigt sich die Notwendigkeit, die Strukturen und Verfahren zur Vollzugaufwandsermittlung auf nationaler bzw. subnationaler Ebene zu verbessern, um in der Lage zu sein, entsprechende Informationen auf möglichst effiziente und effektive Weise in Richtung EU transportieren zu können.

Kritische Phasen bei der Rechtsetzung auf EU-Ebene sind die „Entwicklung der Roadmap“ und die „Beteiligung der Mitgliedsstaaten“ in der sog. Vorphase sowie die eigentliche „Durchführung der Folgeabschätzung“ während der Erstellung des Kommissionsentwurfs (vgl. Abbildung 19).

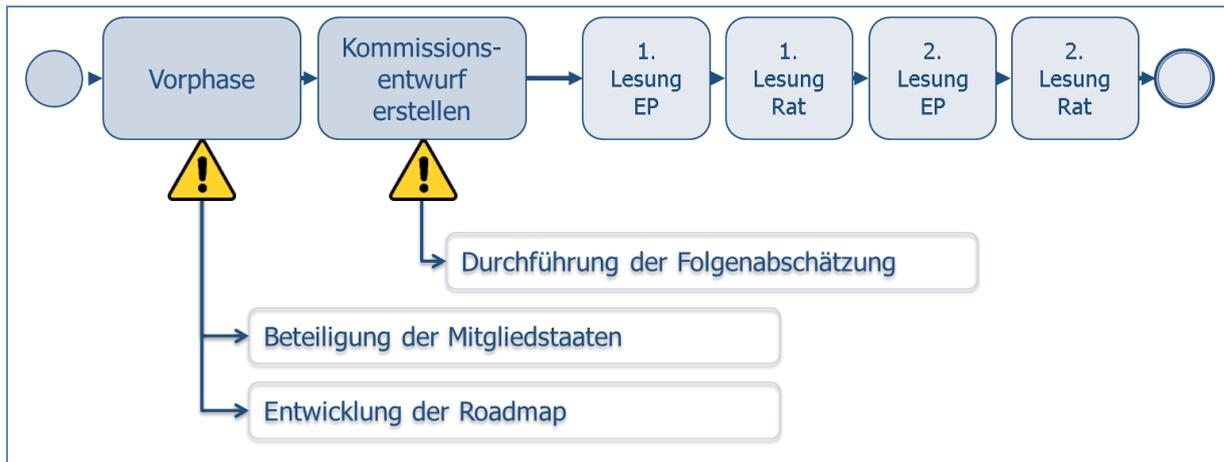


Abbildung 19: Kritische Teilprozesse des Rechtsetzungsverfahrens auf EU-Ebene in Bezug auf die Ermittlung und Berücksichtigung von Erfüllungs- bzw. Vollzugaufwandsinformationen

Als wesentliche Probleme für den mangelnden Austausch bzw. die mangelnde Berücksichtigung von Vollzugsinformationen im Rechtssetzungsprozess der EU sind u.a. folgende zu nennen:

- **Institutionelle Rahmenbedingungen:** Fehlende Vorgaben zur Berücksichtigung des Vollzugaufwands; Vernachlässigung der für Vollzugswissen wichtigen Vorphase und zu späte Berücksichtigung von Informationen; fehlende Zuständigkeiten und geringe Anreize, sich überhaupt mit Vollzug zu beschäftigen
- **Verfahren:** Fehlende methodische Grundlage und strukturierte Verfahren zur Vollzugaufwandsermittlung und -hochrechnung; keine technische Verfahrenunterstützung (Werkzeuge)
- **Ressourcen:** Keine breite Methoden- und Verfahrenskompetenz zur Ermittlung und Verwertung von Vollzugaufwand; keine systematische Aufbereitung, Analyse und Nachnutzung einmal erhobener Vollzugsinformationen (fehlendes Wissensmanagement)

Auf Grundlage der Analyse lassen sich für die EU-Ebene folgende wesentliche Handlungsempfehlungen ableiten. Diese setzen überwiegend auf bestehende Institutionen, Verfahren und Kompetenzen auf. Das heißt, die Handlungsempfehlungen zielen darauf ab, Bestehendes weiterzuentwickeln und in seinem Zusammenspiel zu optimieren.

A) Verbindlichkeit der Einbindung von Vollzugsträgern und der Ermittlung des Vollzugaufwandes erhöhen

1. **Holschuld der EU/Bringschuld der Mitgliedstaaten fixieren:** Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die EU sollten sich systematischer und intensiver mit dem Vollzugaufwand von EU-Rechtsakten befassen. Dazu ist es notwendig, die rechtliche Verbindlichkeit für die Abfrage und Zulieferung von Vollzugaufwandszahlen zu erhöhen. Das bedeutet einerseits, dass die EU systematisch Vollzugswissen und -aufwandszahlen bei den Mitgliedstaaten abfragt (Holschuld). Andererseits müssten sich auch die Mitgliedstaaten verpflichten bzw. dazu verpflichtet werden, systematisch die benötigten Informationen zuzuliefern (Bringschuld).
2. **Verfahrenswächter auf EU- und Bundesebene stärken:** Formale Vorgaben zur Folgekostenabschätzung wirken nur dann effektiv, wenn sie von den Adressaten umgesetzt werden. In der Regel ist dazu eine Institution erforderlich, die die Umsetzung kontrolliert. Diese Kontrollfunktion könnte auf europäischer Ebene das in Kürze einzusetzende Regulatory Scrutiny Board (RSB) übernehmen. Hierfür wäre es jedoch wichtig, das RSB weiter zu entwickeln. Ziel sollte es sein, dass das RSB ein vollständig unabhängiges Kontroll- und Beratungsgremium wird. Diese Entwicklung sollte durch vergleichbare Strukturen im Europäischen Rat und im Europäischen Parlament flankiert werden.
Auch auf Ebene der Mitgliedstaaten bedarf es zentraler Verfahrenswächter, die darauf achten und hinwirken, dass die Ressorts die Aufwandsschätzungen der EU auf ihre Plausibilität hin prüfen bzw. erforderliche Daten zuliefern. Es wird vorgeschlagen, den NKR in diesen Schritt einzubeziehen. Denkbar wäre auch, dass innerhalb der Regierung eine solche Rolle vom Kanzleramt, Wirtschaftsministerium und/oder Ständiger Vertretung in Brüssel übernommen würde, die bereits jetzt mit der Koordinierung von EU-Themen befasst sind.
3. **Vollzugswissen und Vollzugaufwandszahlen frühzeitig berücksichtigen:** Eine kostenbewusste Prüfung unterschiedlicher Vollzugsoptionen kann nur dann stattfinden, wenn Aufwandszahlen über den Vollzug bereits frühzeitig in den Rechtsetzungsprozess einfließen; nämlich dann, wenn noch eine gewisse Offenheit für eine Alternativenabwägung besteht. Die EU sollte deshalb bereits in der Vorphase bei der Erstellung des Impact Assessments Vollzugaufwand bei den Mitgliedstaaten abfragen.

B) Verfahren definieren, Methoden- und Verfahrenskompetenzen aufbauen, nutzerfreundliche Werkzeuge und Hilfsmittel bereitstellen, Wissensmanagement etablieren

4. **Verfahren zur Folgenabschätzung vereinheitlichen und besser auf die Ermittlung von Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwand ausrichten:** Es wird empfohlen, das Verfahren, in dem das Impact Assessment erstellt wird, stärker zu strukturieren und zu systematisieren. Vor allem der Aspekt des Erfüllungsaufwands sollte stärker als bisher in Blick genommen werden und das Vollzugswissen der Mitgliedstaaten angemessen berücksichtigt werden.
5. **Etablierte Methoden der Aufwandsschätzung berücksichtigen und weiterentwickeln:** Wichtig erscheint, dass die EU auf den methodischen Erfahrungen der Mitgliedstaaten aufbaut; etwa indem sie bei der Weiterentwicklung ihrer Methodik an den Methodenleitfaden der OECD zum Erfüllungsaufwand⁴⁰ anknüpft. Aus Effizienzgründen erscheint es nicht ratsam, für jedes Impact Assessment eine Vollerhebung bei den Mitgliedstaaten durchzuführen. Stattdessen sollte eine Methodik entwickelt werden, die die Repräsentativität selektiver Anfragen und Rückmeldungen aus den Mitgliedstaaten sicherstellt. Sinnvoll wäre es auch, länderspezifische Kostenpauschalen zu verwenden, die länderspezifische Unterschiede abbildet.
6. **Vollzugsaufwandsinformationen aufbereiten und wiederverwenden:** Standardkostensätze und Vollzugspauschalen werden durch statistische Analysen ermittelt. Diese benötigen eine breite Informationsbasis. Die EU hält bislang jedoch keine systematisch angelegte Informationsbasis vor. Würde eine solche Informationsbasis angelegt, so könnte diese nachgenutzt werden, etwa, wenn bestehendes Recht geändert wird. Denkbar ist auch, dass auf Grundlage von generalisierten Mustervollzugsmodellen kombiniert mit länderspezifischen Kostenpauschalen Kostensimulationen neuer Regelungen durchgeführt werden könnten.
7. **Nutzerfreundliches Werkzeug zur Abfrage von Vollzugsaufwänden entwickeln:** Um den Aufwand für die Ermittlung des Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwandes möglichst zu reduzieren, ist es ratsam, die entsprechenden Verfahren mit Hilfe eines nutzerfreundlichen Werkzeugs zu unterstützen. Dieses Online-Werkzeug sollte die strukturierte und methodengerechte Erfassung sowie die Auswertung und Aggregation der nationalstaatlichen Vollzugsaufwandzahlen ermöglichen, ohne dass die Beteiligten über ausgeprägte Methoden- und

⁴⁰ OECD (2014), OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>

Verfahrenskennnisse verfügen müssen. Darüber hinaus wird empfohlen, entsprechende Hilfestellungen und FAQs im Werkzeug zu integrieren bzw. ebenfalls Online zugänglich zu machen.

C) Zuständigkeiten und Ressourcen festlegen und ebenenübergreifendes Erfüllungsaufwandsnetzwerk etablieren

8. **EU-Expertenarbeitsgruppen besser nutzen:** Plausible Schätzungen des Erfüllungsaufwands setzen ein umfassendes Verständnis der Regelungsmaterie und ihrer praktischen Anwendung voraus. In den bestehenden Expertengruppen auf EU-Ebene treffen Rechtsetzungsexperten mit Vertretern der vollziehenden Mitgliedstaaten aufeinander. Deshalb sollten die Expertengruppen stärker dafür genutzt werden, den Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwand neuer Regelungen zu diskutieren und in der Bewertung unterschiedlicher Vollzugsoptionen zu berücksichtigen. Deutsche Vertreter in den Expertengruppen werden in der Regel von der Bundesebene entsandt und müssten ihrerseits im Vorfeld Vollzugswissen von Ländern und Kommunen abfragen, um daraus Anpassungsvorschläge für geplante EU-Rechtsakte abzuleiten.
9. **Erfüllungsaufwandsbeauftragte in Generaldirektionen etablieren:** In jeder Generaldirektion sollte ein zentraler Ansprechpartner für alle Belange der Erfüllungsaufwandsschätzung eingesetzt werden. Die Mitarbeiter dieser zentralen Einheit sollten über besondere Methoden- und Verfahrenskennnisse in Bezug auf die Erfüllungsaufwandsschätzung verfügen. Dies kann erreicht werden, indem sie besonders sensibilisiert und geschult und in ein EU-weites bzw. Mitgliedstaaten übergreifendes Netzwerk von Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwandsexperten eingebunden werden.
10. **EU-Rechtsetzungsreferenten sensibilisieren, schulen und motivieren:** Auch EU-Rechtsetzungsreferenten sollten stärker als bisher für die Belange der Erfüllungsaufwandsschätzung sensibilisiert werden. Das kann beispielsweise durch Schulungen erreicht werden. Gleichzeitig sollten den Referenten geeignete Hilfestellungen zur Verfügung gestellt werden, wie beispielsweise die oben genannten nutzerfreundlichen Software-Tools, Leitfäden, etc. Sofern dem Thema auch im Rahmen von Mitarbeiterbewertungen größeres Gewicht beigemessen würde, könnte sich dies positiv auf die individuellen Anreizstrukturen auswirken.

Berücksichtigung von Vollzugaufwand im Rahmen der Bundesgesetzgebung

Die Herausforderungen im Austauschverhältnis zwischen Bund und Ländern bzw. kommunalen Vollzugsträgern weisen strukturelle Ähnlichkeiten zum Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten auf. Obwohl im Gegensatz zur EU-Ebene eine etablierte Methodik zur Ermittlung des Erfüllungs- bzw. Vollzugaufwands besteht, mangelt es auch hier an etablierten Verfahren zur systematischen und regelmäßigen Einbindung der Vollzugsträger durch den Bund und zur verlässlichen und aussagekräftigen Rückmeldung der Vollzugsträger an den Bund. Mangelnde politische Aufmerksamkeit, fehlende Verbindlichkeit, späte Beteiligungen und unzureichende Fristen, fehlende Ansprechpartner, ungenügende Verfahrensunterstützung und Werkzeuge erschweren den Informationsfluss zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Positive Beispiele bleiben die Ausnahme und sind vom zufälligen „Wohllwollen“ der Beteiligten und günstigen Rahmenbedingungen abhängig (z.B. ausreichende Fristen, geschulte Akteure, vorhandene Informationen und Expertengruppen).

Kritische Phasen bei der Bundesgesetzgebung für Vollzugaufwand sind die Vorphase mit der Erstellung des so genannten Eckpunktepapiers, die Phasen „Referentenentwurf erstellen und abstimmen“ und insbesondere die Stellungnahme des Bundesrates, die im Anschluss an den Kabinettsbeschluss und im Vorfeld der Bundestagsbefassung abgegeben wird (vgl. Abbildung 20).

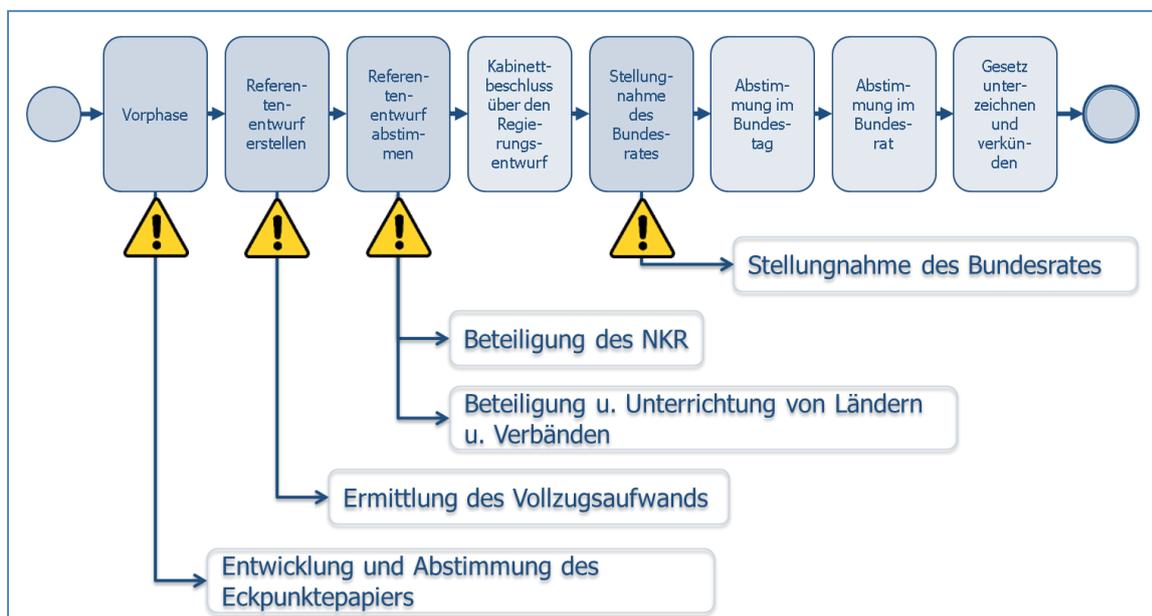


Abbildung 20: Kritische Teilprozesse des Rechtsetzungsverfahrens auf Bundesebene in Bezug auf die Ermittlung und Berücksichtigung von Erfüllungs- bzw. Vollzugaufwandsinformationen

Als wesentliche Probleme für den mangelnden Austausch bzw. die mangelnde Berücksichtigung von Vollzugsinformationen im Rechtssetzungsprozess des Bundes sind u.a. folgende zu nennen:

- **Institutionelle Rahmenbedingungen:** fehlende rechtliche Spezifizierung, z.B. hinsichtlich der Notwendigkeit, des Zeitpunktes und der Fristen zur Abfrage von Vollzugswissen bei Ländern und Kommunen; Vernachlässigung der für Vollzugswissen wichtigen Vorphase; geringe Anreize der Länder, Vollzugsinformationen zuzuliefern (mögliche Furcht vor Benchmarking und Konnexität); ungeklärte Rolle des Bundesrates; fehlende Zuständigkeiten, vor allem bei der zuliefernden Verwaltung
- **Verfahren:** unkoordinierte und unsystematische Abfrage des Vollzugaufwand seitens des Bundes; fehlende Verfahrens- und Fristfestlegung; sporadische Nutzung der bestehenden Bund-Länder-Facharbeitsgruppen; geringe Prozessorientierung als Grundlage für Aufwandsschätzungen; keine technische Verfahrensunterstützung (Werkzeuge)
- **Ressourcen:** Keine breite Methoden- und Verfahrenskompetenz zur Ermittlung von Vollzugaufwand (vor allem bei Ländern und Kommunen); keine systematische Aufbereitung, Analyse und Nachnutzung einmal erhobener Vollzugsinformationen (fehlendes Wissensmanagement); sporadische Verwendung von Prozessmodellen

Auf Grundlage der Analyse lassen sich für die Bundesebene folgende wesentlichen Handlungsempfehlungen ableiten. Diese setzen – so wie für die EU-Ebene auch – überwiegend auf bestehende Institutionen, Verfahren und Kompetenzen auf. Das heißt, die Handlungsempfehlungen zielen darauf ab, Bestehendes weiterzuentwickeln und in seinem Zusammenspiel zu optimieren.

A) Verbindlichkeit der Einbindung von Vollzugsträgern und der Ermittlung des Vollzugaufwandes erhöhen

1. **Holschuld des Bundes und Bringschuld der Länder/Kommunen fixieren:** Als Ausgangspunkt einer systematischeren und intensiveren Beschäftigung mit dem Vollzugaufwand bedarf es einer stärkeren rechtlichen Verbindlichkeit. Zwar ist die Einbindung von Ländern und Kommunalen Spitzenverbänden in der GGO der Bundesministerien geregelt, doch bezieht sich dies nicht explizit auf die Ermittlung des Vollzugaufwands. In gleicher Weise bestehen keine verbindlichen Vorgaben oder Vereinbarungen in bzw. mit den Ländern und Kommunen in Bezug auf die Zulieferung solcher Informationen.
2. **Verfahrenswächter auf Bundesebene stärken:** Die Wirkung formaler Vorgaben hängt entscheidend von ihrer Beachtung und Durchsetzung ab. Daher ist zu empfehlen, wenn neben dem NKR sowohl das Bundeskanzleramt als auch der

Bundesrat stärker darauf achteten, ob eine entsprechende Einbindung der Vollzugsträger erfolgt und dies im Zweifelsfall auch ihrerseits einfordern würden. Insbesondere der Bundesrat könnte im Rahmen seiner Erstbefassung dezidiert Stellung dazu nehmen, ob die Vollzugsinformationen ausreichend sind bzw. ausreichend berücksichtigt wurden.

3. **Frühzeitige Einbindung der Vollzugsträger und ausreichende Fristen gewährleisten:** Um den Vollzugsaufwand möglichst frühzeitig zu erheben und eine „echte“ Alternativenprüfung von Politik- und Vollzugsoptionen zu ermöglichen, ist zu empfehlen, die Abfrage und Bereitstellung von ersten Aufwandsschätzungen bereits in der Vorphase vorzusehen. Für die abschließende Aufwandsermittlung sollten auskömmliche Fristen von mindestens vier Wochen für die Beteiligung der Vollzugsträger festgelegt werden.

B) Verfahren definieren, Methoden- und Verfahrenskompetenzen aufbauen, nutzerfreundliche Werkzeuge und Hilfsmittel bereitstellen, Wissensmanagement etablieren

4. **Neben Methoden- auch Verfahrensfragen klären und Abläufe vorstrukturieren:** Trotz etablierter Methodik zur Ermittlung des Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwands existieren keine einheitlichen und systematischen Verfahren zur Einbindung der Vollzugsträger in die Ermittlung des Vollzugsaufwandes. Diese Verfahren einmal zu klären, in einer Art Verfahrenshandbuch und mit Hilfe übersichtlicher Ablaufmodelle darzustellen, erscheint sinnvoll. Dabei sollten mögliche Musterverfahren auch in Beziehung zu den beteiligten Akteuren und denkbaren Unterstützungswerkzeugen gesetzt werden.
5. **Statistischem Bundesamt als neutralem Aufwandsermittler direkten Zugang zu ausgewählten Vollzugsträgern gewähren:** Um lange Beteiligungswege abzukürzen und ein effizientes Verfahren zu gewährleisten, sollte der Bund die Möglichkeit haben, kommunales Vollzugswissen direkt abzufragen. Denkbar ist, eine durch Länder und kommunale Spitzenverbände getroffene Auswahl repräsentativer Kommunen in einem Pool zusammenzufassen. Auf diesen Pool von Kommunen könnte dann das Statistische Bundesamt (StBA) direkt zugreifen. Mittels einer zu entwickelnden Hochrechnungsmethode wäre dann der Vollzugsaufwand mit möglichst geringem Aufwand für das Bundesgebiet hochzurechnen. Das StBA sollte in seiner Rolle als „neutraler Aufwandsermittler“ gestärkt und seine Einbindung durch die Bundesressorts verbindlich vorgeschrieben werden. Denkbar ist auch eine stärkere Vernetzung mit den Statistischen Landesämtern.

6. **Vollzugaufwandsinformationen wiederverwenden, aufbereiten und mit Mustervollzugsmodellen kombinieren:** Der Aufwand zur Abschätzung der Vollzugskosten könnte gesenkt werden, indem bereits erhobene Daten wiederverwendet und aus diesen Daten Standardkostensätze und Vollzugspauschalen abgeleitet werden. Denkbar wäre es, diese Vollzugspauschalen mit generalisierten Mustervollzugsmodellen zu kombinieren. Dadurch könnten Auswirkungen rechtlicher Vorgaben und deren Folgekosten simuliert und für unterschiedliche Vollzugsoptionen zumindest grob abgeschätzt werden. Dabei unterstützen könnten bestehende Modellregionen und Erprobungsräume. Zudem könnten standardisierte Prozessbausteine entwickelt und für verschiedene Fachprozesse wiederverwendet und beliebig kombiniert werden. Entsprechende Methoden und Verfahren stehen im Kontext des IT-Planungsrat-Projektes FIM (Föderales Informationsmanagement) zur Verfügung bzw. werden derzeit entwickelt.
7. **Nutzerfreundliches Werkzeug zur Abfrage von Vollzugaufwänden entwickeln:** Um den Aufwand für die Ermittlung des Erfüllungs- bzw. Vollzugaufwandes möglichst zu reduzieren, sollten die entsprechenden Verfahren mit Hilfe eines nutzerfreundlichen Werkzeugs unterstützt werden. Dieses Werkzeug sollte die strukturierte und methodengerechte Erfassung sowie die Auswertung und Aggregation der abgefragten Vollzugaufwandzahlen ermöglichen, ohne dass die Anfragenden und die Befragten über ausgeprägte Methoden- und Verfahrenskennnisse verfügen müssen. Entsprechende Hilfestellungen und FAQs könnten im Werkzeug integriert bzw. online zugänglich sein. Idealerweise wird dieses Werkzeug als ein Modul in das Projekt E-Gesetzgebung integriert, so dass Methoden, Verfahren und Hilfestellungen zum Thema Erfüllungsaufwandsermittlung integrierter Bestandteil einer workfloworientierten Gesetzgebungssoftware wären. Das würde die Beachtung und Anwendung der Vorgaben durch die Rechtsetzungsreferenten erheblich erleichtern.

C) Zuständigkeiten und Ressourcen festlegen und ebenenübergreifendes Vollzugaufwandsnetzwerk etablieren

8. **Bund-Länder-Facharbeitsgruppen besser nutzen:** Belastbare Erfüllungsaufwandsschätzungen setzen ein umfassendes Verständnis der Regelungsmaterie und ihrer praktischen Anwendung voraus. Diese Kompetenzen treffen in den bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen aufeinander. Deshalb sollten die Arbeitsgruppen stärker dafür genutzt werden, den Erfüllungs- bzw. Vollzugauf-

wand neuer Regelungen zu diskutieren und in der Alternativenabwägung zu berücksichtigen. Auch wenn dies auf Grundlage von Eckpunkten oder ersten Grobentwürfen nicht bis ins Detail bzw. in Gänze möglich sein wird, so reicht es zumindest aus, potentiell kostenträchtige Regelungsvorhaben als solche zu markieren und für eine intensivere Prüfung im weiteren Rechtsetzungsverfahren vorzusehen (Frühwarnsystem).

9. **Ebenenübergreifendes Netzwerk von Erfüllungsaufwandsbeauftragten und Vollzugsexperten etablieren:** Um das Verständnis für und die Beachtung der Methoden und Verfahren zur Erfüllungs- und Vollzugaufwandsermittlung zu unterstützen, bedarf es einer Verankerung in der Fachverwaltung. Es erscheint daher sinnvoll, die bestehenden Ansprechpartner bzw. Beauftragten in den Bundesressorts zu stärken und entsprechende Pendanten bei den Ländern und Kommunen bzw. den kommunalen Spitzenverbänden zu schaffen. Diese Beauftragten sollten besonders sensibilisiert und geschult sowie in ein ebenübergreifendes Netzwerk von Erfüllungsaufwands- und Vollzugsexperten (EA-Controller) eingebunden werden. In diesem Netzwerk könnte das StBA als neutraler „Zahlenverarbeiter“ agieren, so dass eine mögliche Politisierung der Thematik Vollzugaufwand vermieden wird.
10. **Rechtsetzungsreferenten sensibilisieren, schulen und motivieren:** Das Thema Erfüllungsaufwandsermittlung sollte stärker im Bewusstsein der Bundesressorts, aber auch der Länder verankert werden. Das kann beispielsweise durch Schulungen erreicht werden. Gleichzeitig ist zu empfehlen, den Referenten geeignete Hilfestellungen zur Verfügung zu stellen, wie beispielsweise die oben genannten nutzerfreundlichen Software-Tools, Leitfäden, etc. Sofern dem Thema auch im Rahmen von Mitarbeiterbewertungen größeres Gewicht beigemessen würde, könnte sich dies ebenfalls positiv auf die individuellen Anreizstrukturen auswirken.

Schlussbetrachtung

Im Vergleich der Rahmenbedingungen für die Ermittlung regulatorischer Folgekosten auf EU- und Bundesebene wird deutlich, dass EU wie Bund vor strukturell ähnlich gelagerten Herausforderungen stehen. In beiden Fällen fehlt ein funktionierender und systematischer Informationsfluss zwischen den rechtsetzenden und den vollziehenden Ebenen. Es gilt, auf allen Ebenen die notwendigen rechtlichen, organisatorischen und politischen Bedingungen zu schaffen, damit die beteiligten Akteure Vollzugaufwände erfragen, zuliefern und bei der Politikformulierung systematisch berücksichtigen.

Wie die Handlungsempfehlungen zeigen, scheint eine Kombination aus rechtlichen Vorgaben, motivierenden 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 die innerhalb der Bundesrepublik ablaufenden Prozesse. Je besser hier der Austausch zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalebene organisiert ist, desto einfacher lassen sich auch die Informationserfordernisse auf EU-Ebene bedienen. Dabei kann auf bestehende Strukturen und Verfahren - wie etwa die Länder- und Kommunenbeteiligung – aufgebaut werden. Dies umfasst jedoch mehr als die „Amtshilfe aus dem Bestand“. Nötig sind institutionelle Infrastrukturen, die so ertüchtigt wurden, dass die Ermittlung des Vollzugsaufwands regelmäßig und frühzeitig, mit möglichst geringem Aufwand aber doch repräsentativ und umfassend erfolgt.

5 Anlagen

Anlage 1: Liste der ausgewerteten Dokumente und Literatur

Nationale Ebene (Bund, Länder und Kommunen)

Gesetzestexte	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates
	Entwurf zum Gesetz zur Einsetzung eines Sächsischen Normenkontrollrates (Sächsisches Normenkontrollratsgesetz – SächsNKRG)
	Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den sozialpolitischen Verbänden, Dachorganisationen der Kammern, Organisationen der gewerblichen Wirtschaft sowie der Freien Berufe und den kommunalen Spitzenverbänden zur Einrichtung einer Clearingstelle Mittelstand und zur Durchführung des Clearingverfahrens nach dem Gesetz zur Förderung des Mittelstands in Nordrhein-Westfalen (Mittelstandsförderungsgesetz – MFG) vom 18. Dezember 2012 in Verbindung mit der Rechtsverordnung (MFGVO) der Landesregierung zu § 6 Abs. 6 MFG von 05. März 2013
	Baden-Württemberg: Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen)
Geschäftsordnungen	Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg)
	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und Prüfleitfäden
	Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) + Erläuterungen zur Geschäftsordnung
	Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR)
	Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat (GO VA)
Konzeptionen, Leitfäden, Handreichungen und Dokumentationen zu Bürokratieabbau-Themen	Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften
	Handbuch der Rechtsförmlichkeit
	Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung
	Handreichung zur Kommunalbeteiligung bei Ermittlung des Vollzugsaufwands der Kommunalen Spitzenverbände und des NKR: „Den Vollzug bei der Gesetzgebung mitdenken“. Bürokratieabbau durch Kostentransparenz – Einbindung kommunaler Praktiker bei der Ermittlung des Vollzugsaufwands von Bundesrecht
	Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung
	Arbeitshilfe Gesetzgebung
	E-Government-Prüfleitfaden
	Konventionenhandbuch Prozessmodellierung (Teile 1 + 2)
Weitere relevante Dokumente	Diskussionspapier für die 1. Gesprächsrunde des NKR mit interessierten Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden zum Thema Ebenenübergreifende Vollzugsaufwandsermittlung, Sekretariat des NKR 04.09.2014
	Protokoll der 2. Gesprächsrunde zur Verbesserung der ebenenüber-

	greifenden Vollzugaufwandsermittlung am 11.12.2014 im Bundeskanzleramt
	Bessere Rechtsetzung in der EU. In: BMWi-Monatsbericht 08-2012, S. 8-13 (https://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/Monatsbericht/Auszuege/08-2012-I-3,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf)

EU-Ebene

Gesetzestexte	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)
	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG)
Geschäftsordnungen	Beschluss der Kommission vom 24. Februar 2010 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (2010/138/EU, Euratom)
	Beschluss des Europäischen Rates vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (2009/882/EU)
	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 8. Wahlperiode, Januar 2015; http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20150101+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE .
Konzeptionen, Leitfäden, Handreichungen und Berichte	Leitlinien zur Folgenabschätzung der Europäischen Kommission inkl. Anlagen (SEC(2009) 92 mit Annexes)
	Handling impact assessments in Council. Indicative Guidance for Working Party Chairs (2007)
	Leitfaden Folgenabschätzung in der Europäischen Union des BMI
	Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA) der drei Organe Europäischer Rat, Europäische Kommission und Europäisches Parlament
	Jahresbericht 2013 des Impact Assessment Board der Europäischen Kommission
	Stellungnahme der Bundesregierung zu Konsultation der Europäischen Kommission: Überarbeitung der Leitlinien der Kommission für die Folgenabschätzung, 30. September 2014
	Sonderbericht Nr. 3/2010 des Europäischen Rechnungshofes „Folgenabschätzungen in den EU-Organen: Helfen sie bei der Entscheidungsfindung?“
	Bericht über die Gewährleistung unabhängiger Folgenabschätzungen (2010/2016(INI)) (Niebler-Bericht 2011)

Literaturverzeichnis

- Brüggemeier, Martin/Lenk, Klaus (Hrsg.): Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug: Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government, Berlin: edition sigma.
- Die Bundesregierung (2009): Bericht der Bundesregierung 2009 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus, Dezember 2009.
- Die Bundesregierung (2010): Bericht der Bundesregierung 2010 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus, Dezember 2010.
- Die Bundesregierung (2014): Bessere Rechtsetzung 2013: Erfolge dauerhaft sichern – zusätzlichen Aufwand vermeiden. Bericht der Bundesregierung 2013 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates.
- Boehl, Henner-Jörg (2014): Gesetzesinitiativen von Fraktionen und Gruppen im Bundestag. In: Kluth, Winfried/Krings, Günther (Hrsg.): Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg, S. 357-380.
- Gündisch, Jürgen/Mathijssen, Petrus (1999): Rechtsetzung und Interessenvertretung in der Europäischen Union, Stuttgart.
- Härtel, Ines (2006): Handbuch Europäische Rechtsetzung, Berlin Heidelberg.
- Hönnige, Christoph/Sieberer, Ulrich (2011): Germany: limited government agenda control and strong minority rights, S. 21-37. In: Rasch, Bjorn Erik/Tsebelis, George (eds.): The Role of Government in Legislative Agenda Setting, London: Routledge.
- Köhl, Stefanie/Lenk, Klaus/Löbel, Stephan/Schuppan, Tino/Viehstädt, Anna-Katharina (2014): Stein-Hardenberg 2.0 - Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government, Berlin: edition sigma.
- Lenk, Klaus (2011): Innovation Impact Assessment. Entwicklung und Bewertung neuer Vollzugsstrukturen. In: Brüggemeier, M.; Lenk, K. (Hg.): Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug, S. 227-246. Edition sigma.
- Meuwese, A.C.M.M. (2008): Impact Assessment in EU Lawmaking, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Nugent, Neill (2006): The Government and Politics of the European Union, 6th ed., Basingstoke, New York.
- OECD (2007): Cutting Red Tape. Comparing Administrative Burdens across Countries. Annex B4, Paris.
- OECD (2010): Bessere Rechtsetzung in Europa: Deutschland, Paris.
- OECD (2014), OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>
- Off, Thomas (2011): Durchgängige Verfolgbarkeit im Vorfeld der Softwareentwicklung von E-Government-Anwendungen: ein ontologiebasierter und modellgetriebener Ansatz am Beispiel von Bürgerdiensten; Dissertation; Universität Potsdam; urn:nbn:de:kobv:517-opus-57478, <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2012/5747/>.
- Schneider, Hans (2002): Gesetzgebung: ein Lehr- und Handbuch, 3. Aufl., Heidelberg.
- Tömmel, Ingeborg (2014): Das politische System der EU, 4. Aufl., München.

Wegrich, Kai (2009): The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion, Discussion Paper no. 51, LSE, Rand, London.

Wegrich, Kai (2011): Das Leitbild „Better Regulation“. Ziele, Instrumente, Wirkungsweise. Edition sigma.

Wessels, Wolfgang (2008): Das politische System der Europäischen Union, 1. Aufl., Bonn.

Anlage 2: Interviewleitfaden (Fragebogen)

Teil 1: Einschätzung des Wissens (über Vollzug/Ausführung) im Hinblick auf Erfüllungsaufwandsberechnung

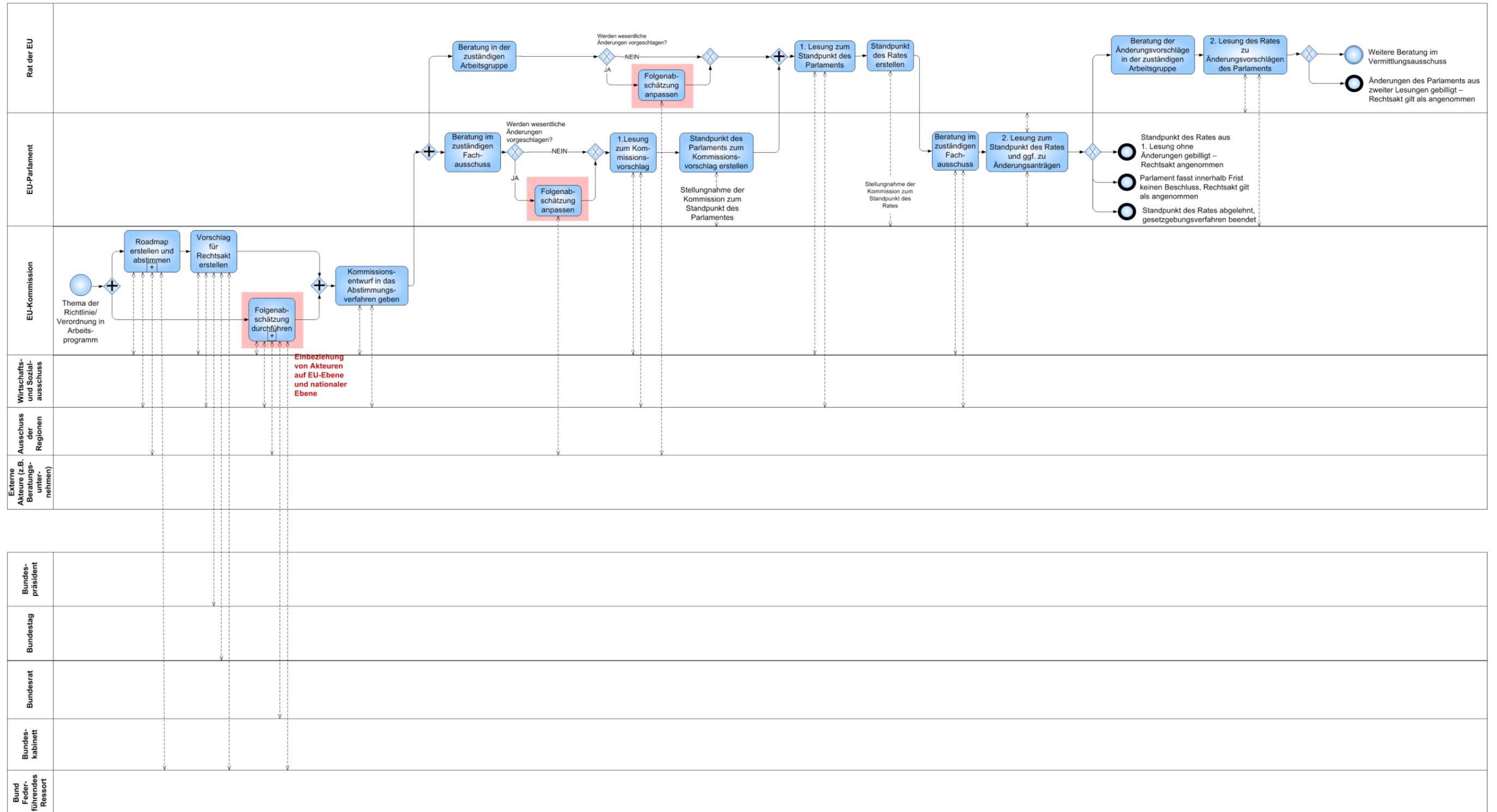
- Wie schätzen Sie die gegenwärtige Situation hinsichtlich der Einbeziehung von Vollzugswissen ein? Wie nehmen Sie das Verfahren wahr?
- Was sind die Herausforderungen/Probleme?
- Werden die richtigen Akteure befragt? Wenn nein, wer sind aus Ihrer Sicht die richtigen Ansprechpartner?
- Was erschwert aus Ihrer Sicht das Verfahren? Was erleichtert es?
- Was befördert/was behindert die Wissensteilung?
- Was sind aus Ihrer Sicht Anreize (finanziell? rechtlich? ...)
- Warum wird aus Ihrer Sicht nicht mehr kooperiert?
- Was ist aus Ihrer Sicht notwendig, um die Einbeziehung von Vollzugswissen besser zu unterstützen?
- Was ist der Nutzen, wenn Sie sich am Verfahren beteiligen?

Teil 2: Prozessablauf

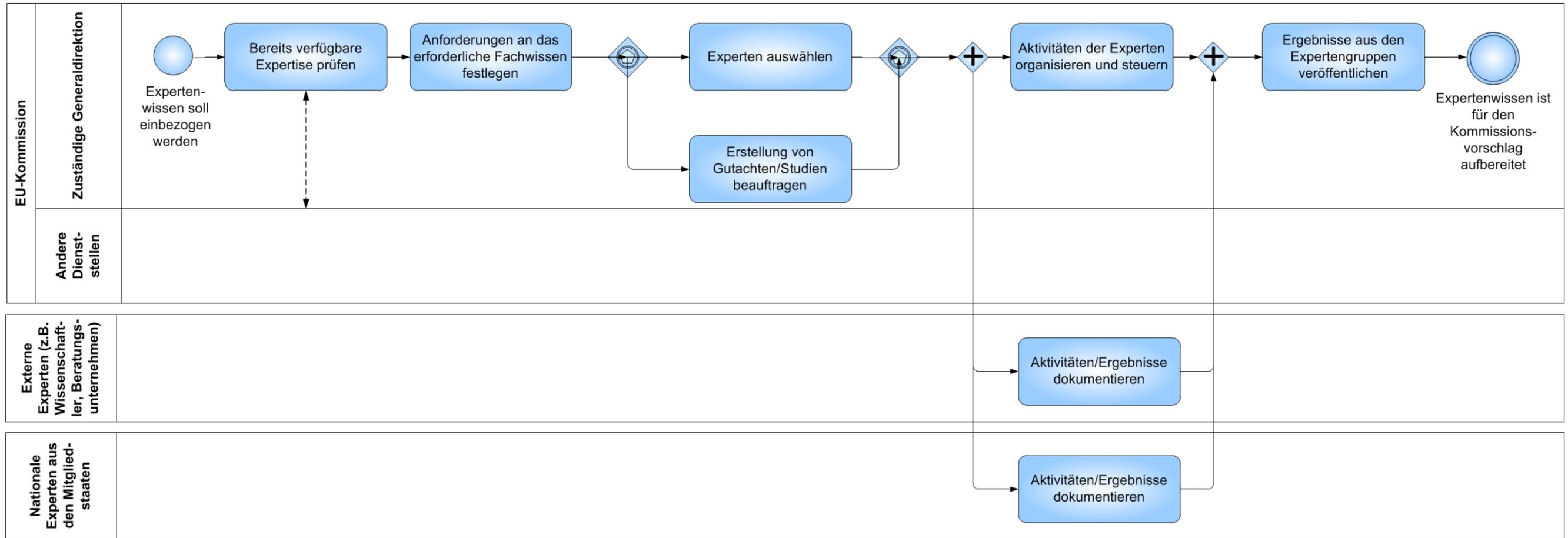
- Wer sind die beteiligten Akteure?
 - in der Organisationseinheit?
 - mit Schnittstellen zu anderen Institutionen?
- Auf welcher Grundlage agieren Sie?
- Wie werden Sie in das Verfahren einbezogen?
 - Rolle?
 - Vorgehensweise?
 - Welche Informationen/Dokumente/Datenbestände benötigen Sie?
 - Welches Wissen benötigen Sie? Woher bekommen Sie es?
 - Wen beziehen Sie mit ein? (wie wird die Akteurskette fortgesetzt?)
 - Was wird wie weitergegeben?
 - Bekommen Sie Feedback?
 - Wie lange dauern Ihre Arbeitsschritte?

Anlage 3: Prozessmodelle EU

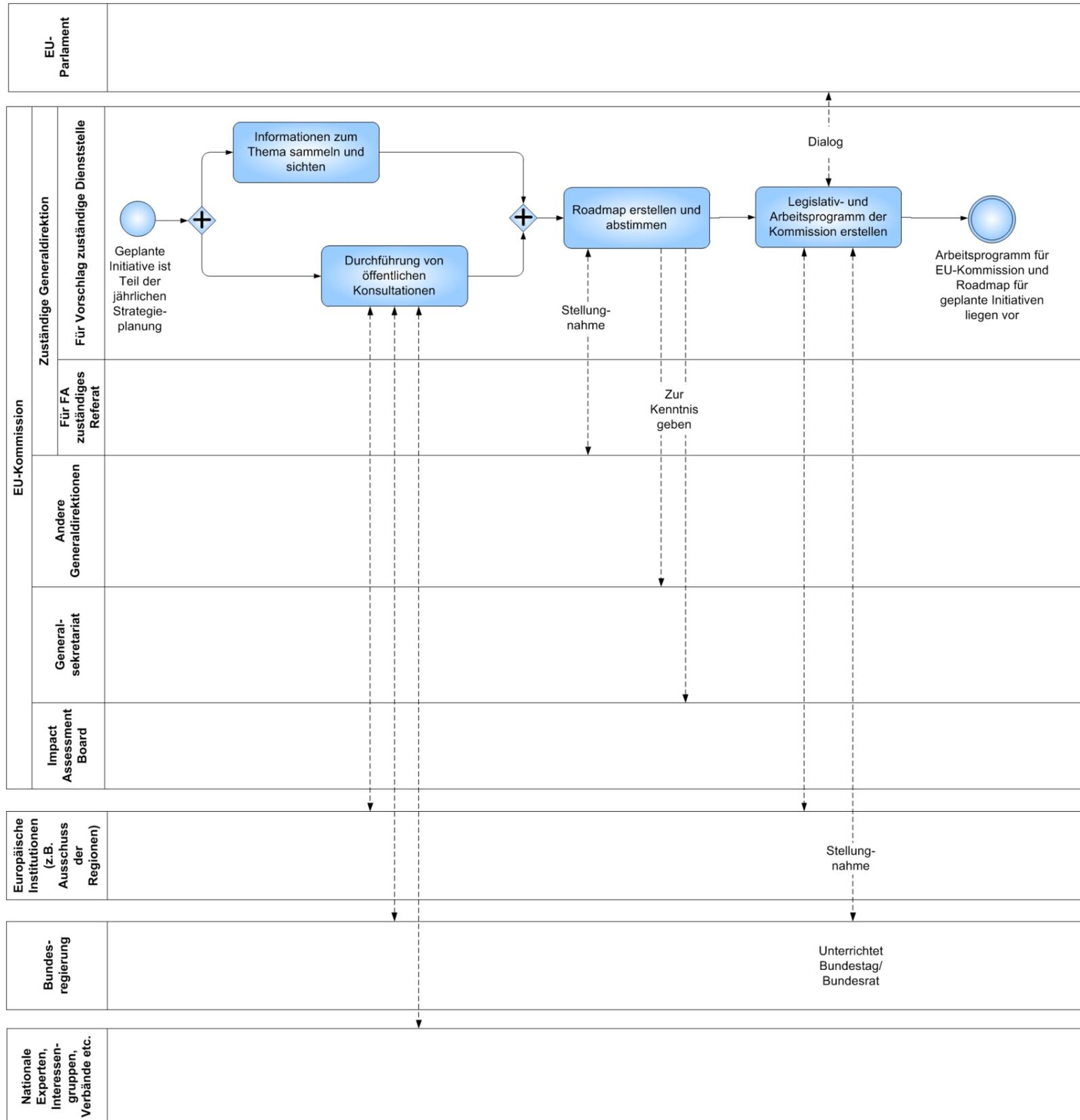
Anlage 3.1: Überblicksmodell Rechtsetzungsverfahren EU



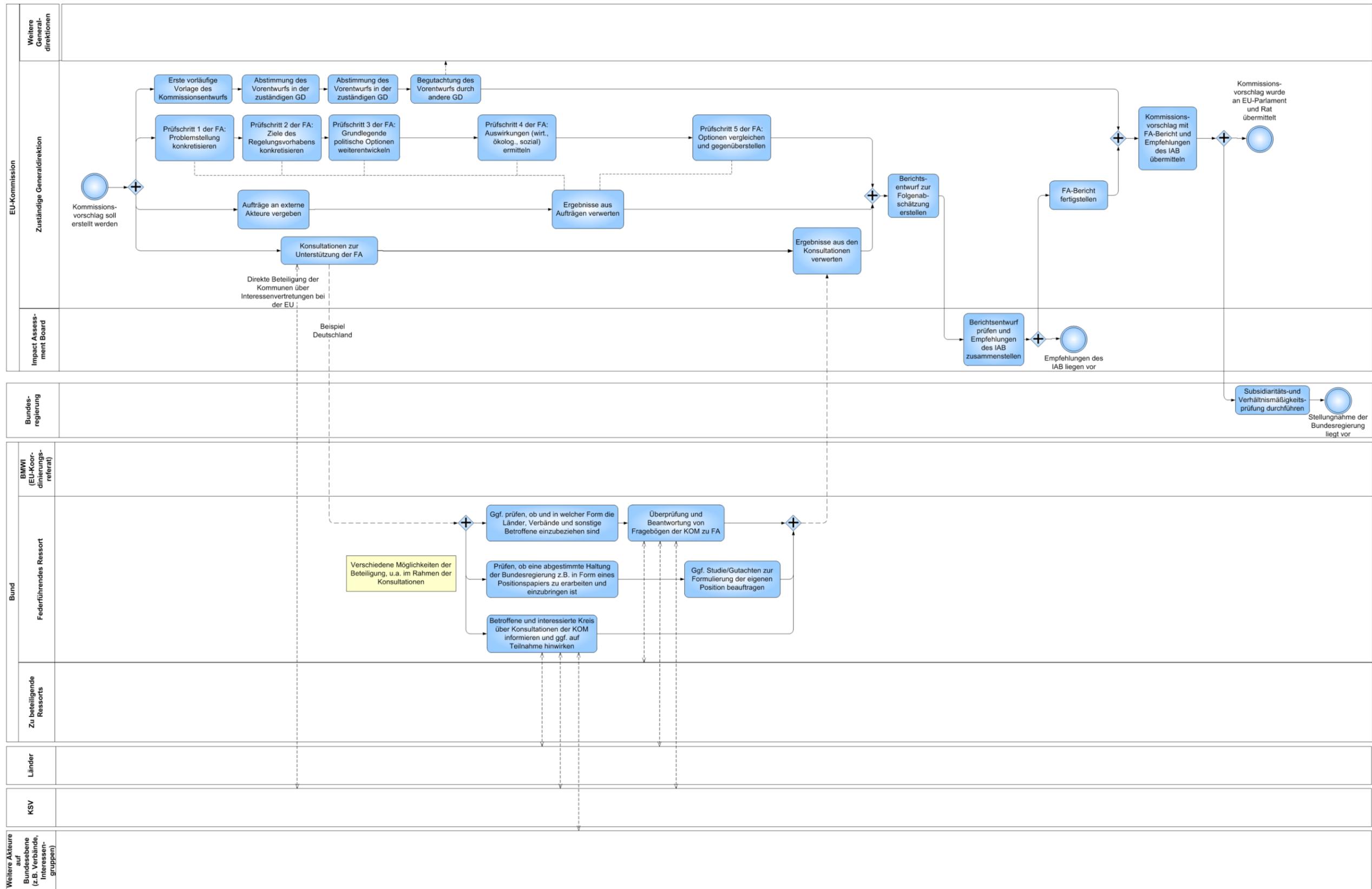
Anlage 3.2: Detailmodell – Vorphase: Beteiligung der Mitgliedstaaten an Vorüberlegungen zu EU-Rechtsakten



Anlage 3.3: Detailmodell – Vorphase: Entwicklung der Roadmap

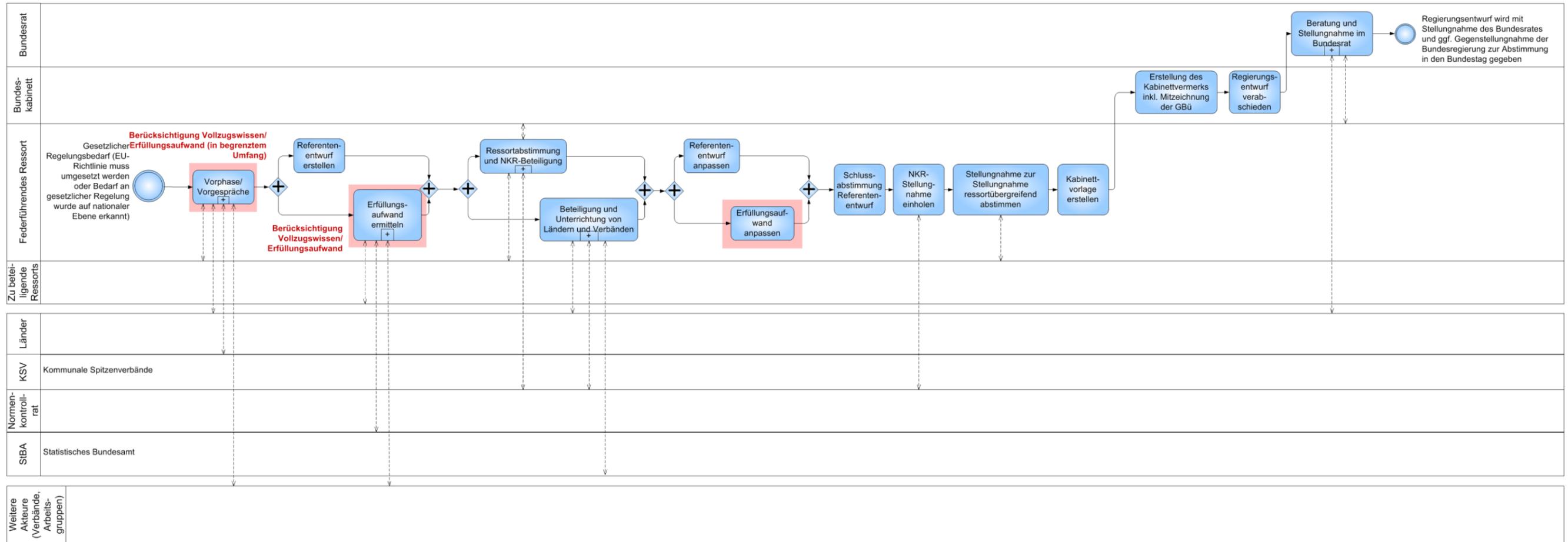


Anlage 3.4: Detailmodell – Kommissionsvorschlag erstellen: Folgenabschätzung durchführen

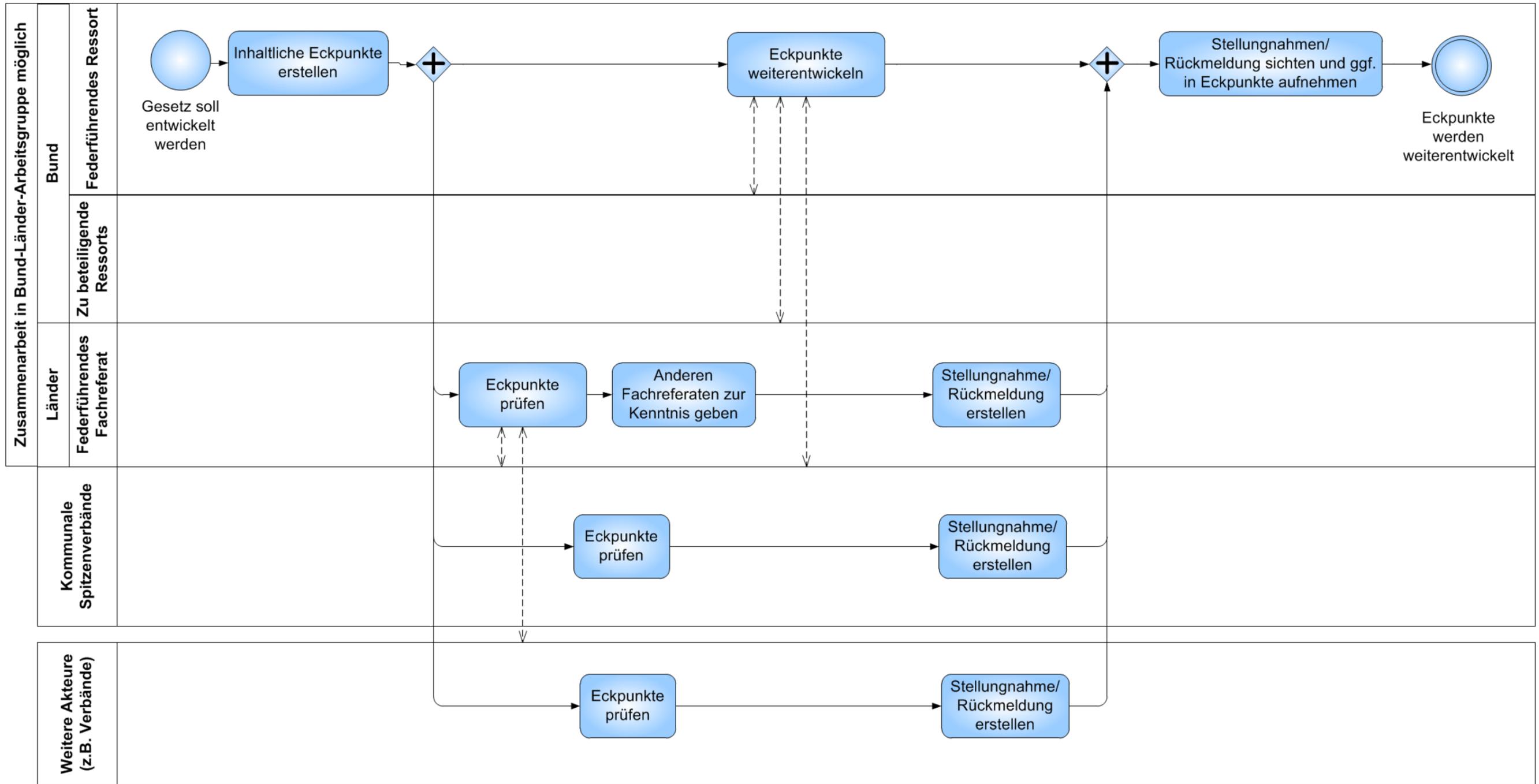


Anlage 4: Prozessmodelle Bund

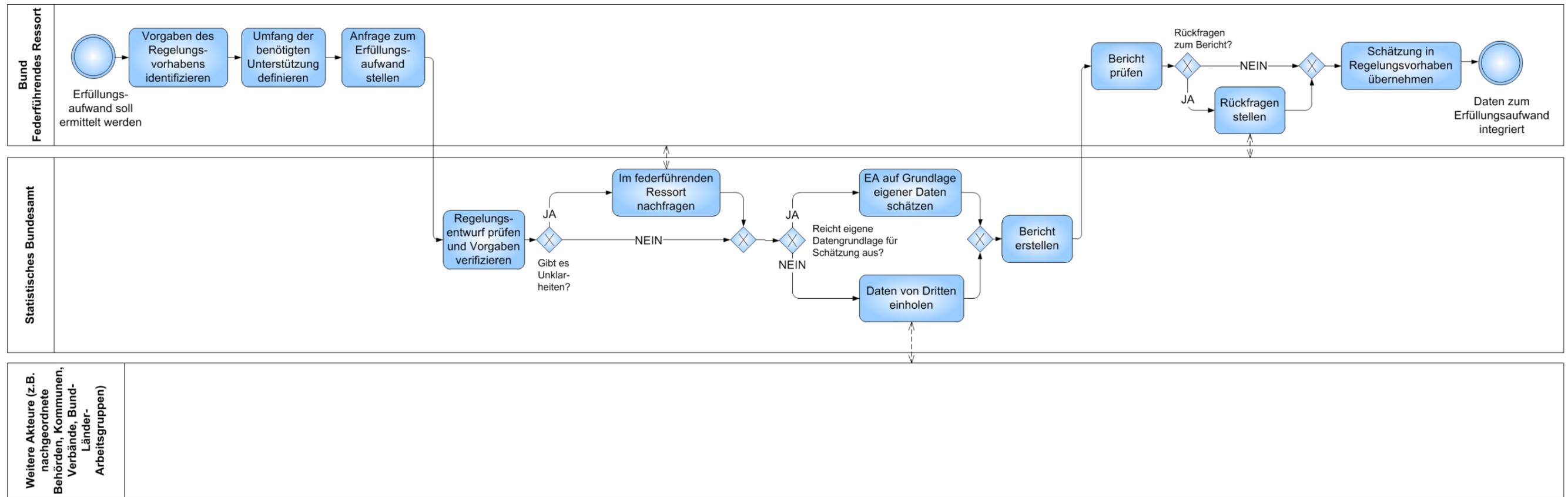
Anlage 4.1: Überblicksmodell zum ebenenübergreifenden Rechtsetzungsverfahren – Erstellung und Abstimmung des Referentenentwurfs



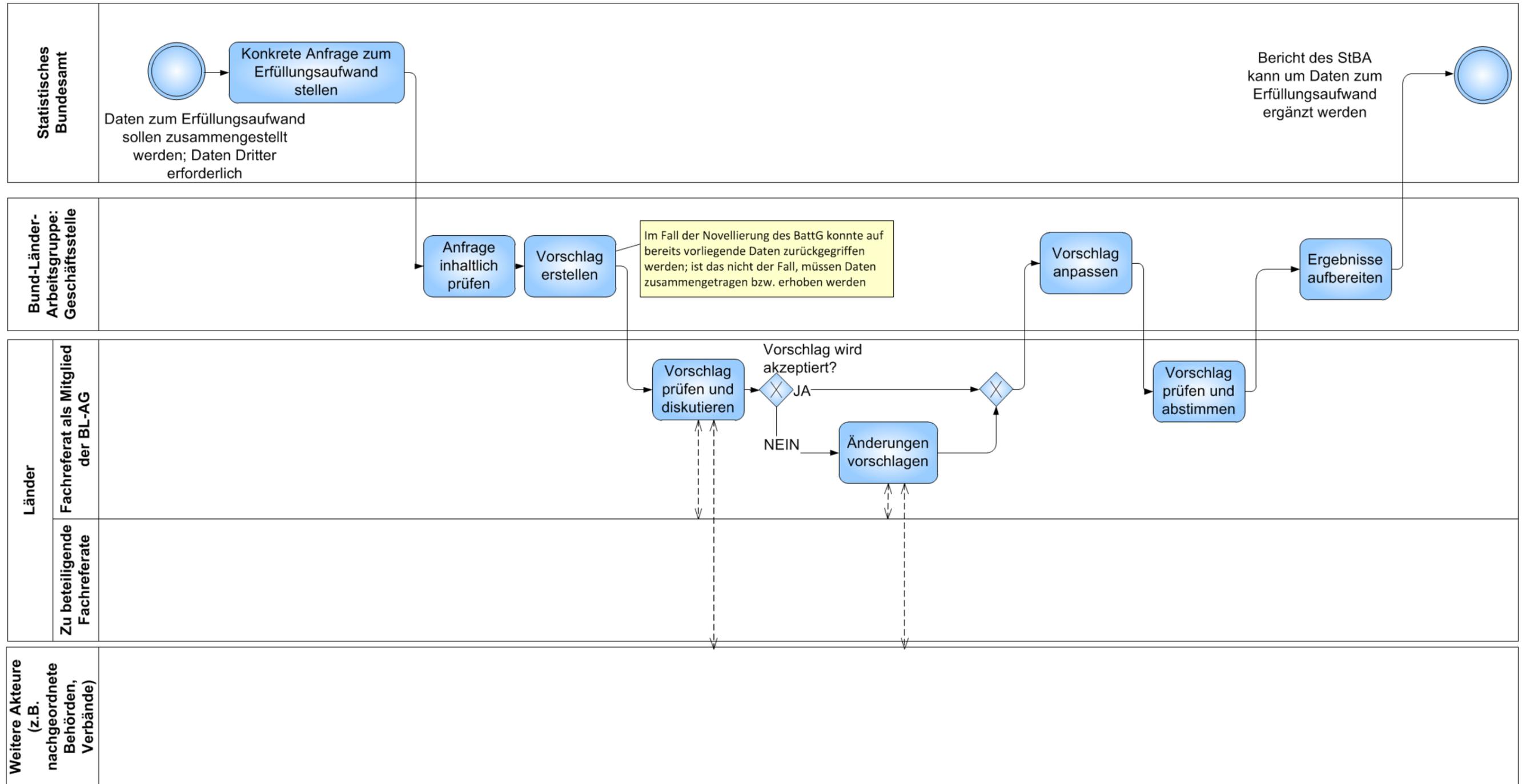
Anlage 4.3: Detailmodell – Vorphase zum Gesetzgebungsverfahren: Entwicklung und Abstimmung von Eckpunktepapieren



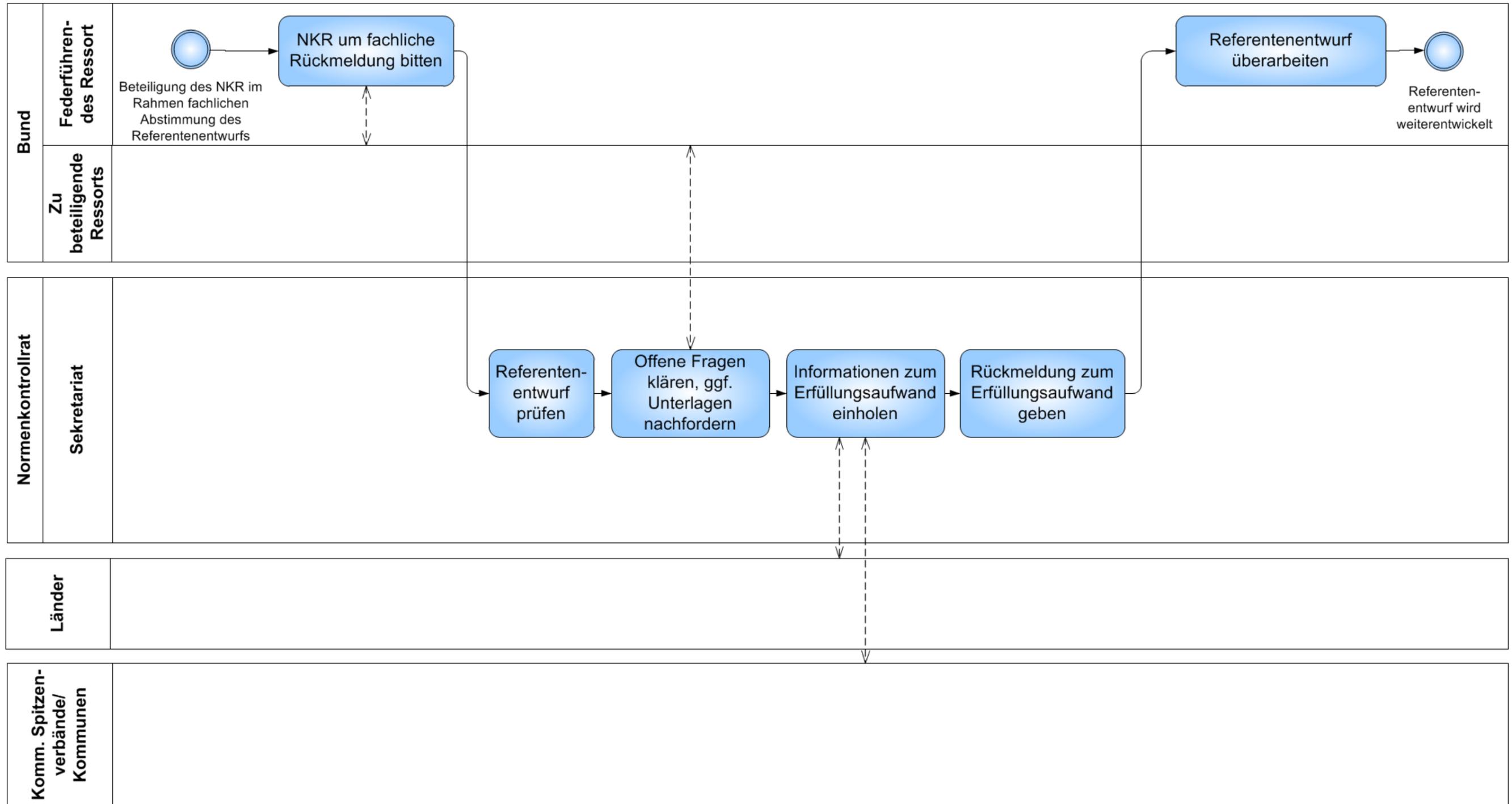
Anlage 4.4: Detailmodell - Ermittlung des Vollzugsaufwands - Einbeziehung des Statistischen Bundesamtes



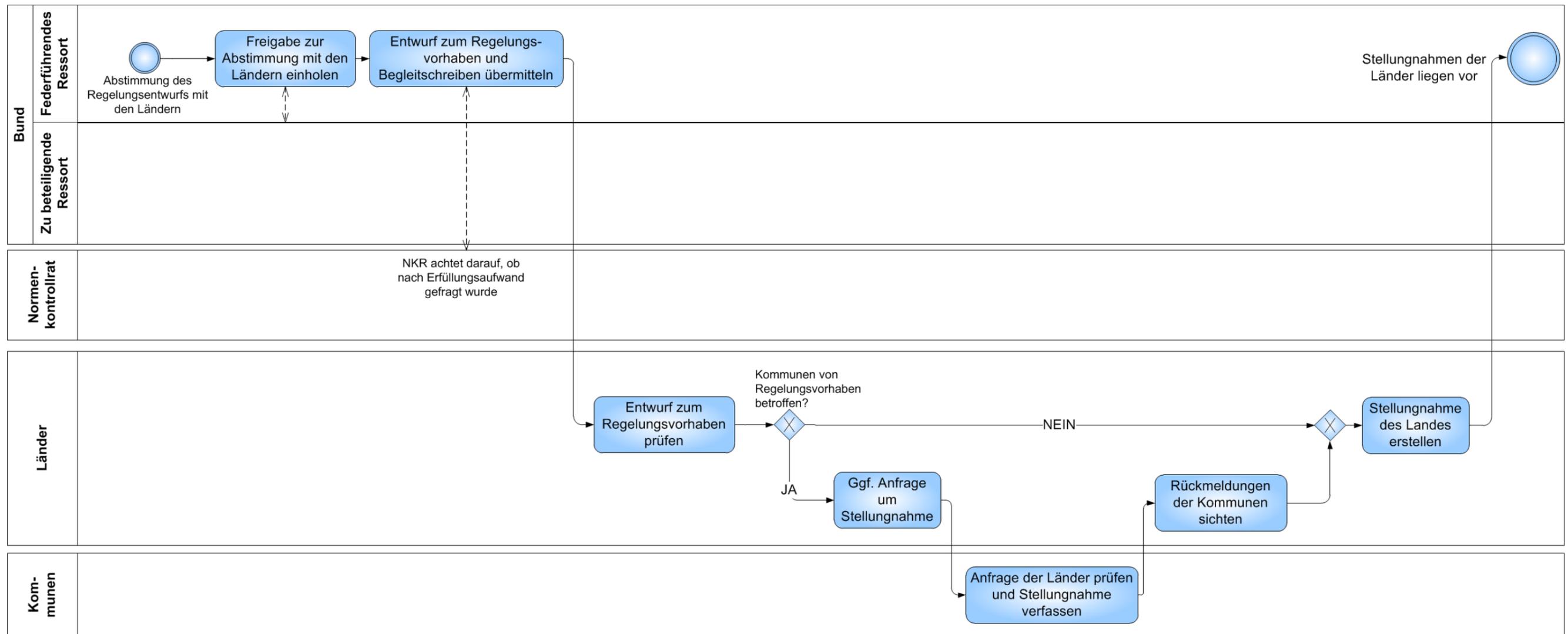
Anlage 4.5: Detailmodell – Ermittlung des Vollzugsaufwands: Fall Novellierung des BattG



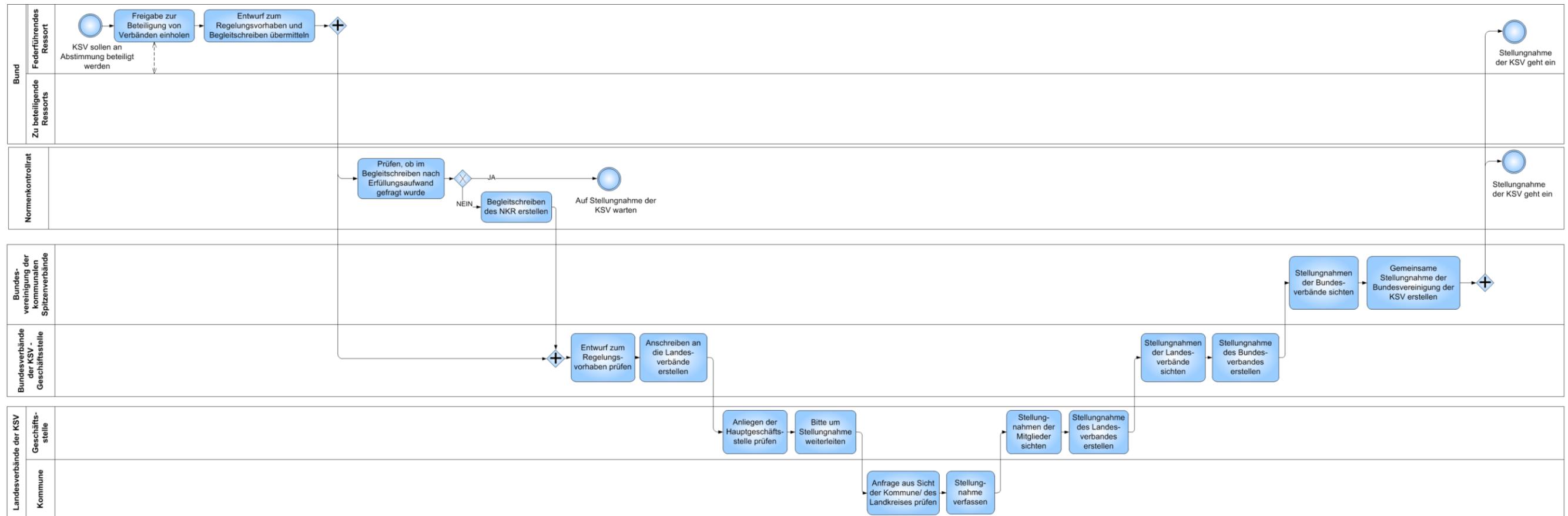
Anlage 4.6: Detailmodell – Beteiligung des NKR: Fachliche Abstimmung



Anlage 4.8: Detailmodell – Beteiligung und Unterrichtung von Ländern und Verbänden: Abstimmungsprozess mit den Ländern



Anlage 4.9: Detailmodell – Beteiligung und Unterrichtung von Ländern und Verbänden: Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden



Anlage 4.10: Detailmodell – Stellungnahme durch den Bundesrat

