

09.04.96

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zu der EntschlieÙung des Bundesrates zur Angabe des Vollzugsaufwandes in Gesetz-entwürfen des Bundes

Manfred Kanther
Bundesminister des Innern

Bonn, den 1. April 1996

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Edmund Stoiber

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

in seiner EntschlieÙung vom 14. Juli 1995 hatte der Bundesrat darum gebeten, die mit einem Gesetzentwurf verbundenen Verwaltungskosten der Länder in der Begründung und im Vorblatt von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung präziser darzustellen. Personal- und Sachkosten der Vollzugsbehörden sollen auch dann angegeben werden, wenn der zusätzliche Aufwand durch Einsparung an anderer Stelle ausgeglichen werden kann. *)

Ich hatte Ihnen bereits in meinem Schreiben vom 10. November 1995 mitgeteilt, daß es auch ein Anliegen der Bundesregierung ist, den Vollzugsaufwand von Gesetzen zu beschreiben und auf das unabdingbar Notwendige zu beschränken. Heute kann ich Sie darüber informieren, daß die Bundesregierung am 19. März 1996 beschlossen hat, bei von ihr eingebrachten gesetzgeberischen Vorhaben dafür Sorge zu tragen, daß der administrative Aufwand und die bürokratischen Belastungen für Bürger und Unterneh-

*) Drucksache 347/95 (Beschluß)

**) Das Schreiben wurde am 17. November 1995 an die Vertretungen der Länder beim Bund verteilt.

men präzise erfaßt und dargestellt werden müssen. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien - Besonderer Teil (GGO II) - ist entsprechend geändert und ergänzt worden. Die Verfasser von Gesetzesentwürfen in den Ministerien müssen in Zukunft die Länder bei der Beteiligung am Entwurfsverfahren um Darstellung des voraussichtlichen Vollzugsaufwandes sowie der daraus entstehenden Kosten bitten. Außerdem wurde die Verpflichtung ausgesprochen, den voraussichtlichen Vollzugsaufwand einer Vorschrift für Wirtschaft und Verwaltung stets zu ermitteln und in der Begründung der Gesetzesentwürfe darzustellen.

Auch Ihrem Anliegen, die voraussichtlichen Kosten der künftigen Regelung für die öffentlichen Haushalte im Vorblatt von Gesetzentwürfen darzustellen, wird Rechnung getragen.

Der Vollzugsaufwand für Länder und Gemeinden kann von der Bundesregierung selbstverständlich nur in dem Umfang dargestellt werden, wie die erbetenen Angaben übermittelt wurden. Fehlen insoweit notwendige Angaben, so kann der voraussichtliche Vollzugsaufwand wie bisher von der Bundesregierung nur geschätzt werden.

Ich hoffe sehr, daß die neuen Vorschriften sich in der Praxis bewähren und zu einer konsequenten Abschätzung der Gesetzesfolgen für die öffentlichen Haushalte des Bundes und der Länder beitragen werden.

Einen Abdruck des vollständigen Kabinettschlusses habe ich zu Ihrer Information beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Kohl', written in a cursive style.

Kabinettsbeschuß vom 19. März 1996

Die Bundesregierung beschließt folgende Änderungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien - Besonderer Teil (GGO II):

1. Nach § 22 wird folgender § 22a eingefügt:

"§ 22a Vorprüfung von Gesetzentwürfen

Bei der Bearbeitung von Gesetzentwürfen sind die von der Bundesregierung beschlossenen Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes (Blaue Prüffragen) von den Bundesministerien in jedem Stadium zu berücksichtigen.^{5a}"

2. In § 24 wird

- a) Absatz 2 wie folgt gefaßt:

"(2) Bei der Unterrichtung sind die beteiligten Fachkreise und Verbände um nähere Angaben zu den Kosten der Ausführung des Gesetzes zu bitten, die bei den Normadressaten des Fachbereichs, insbesondere auch bei mittelständischen Unternehmen, voraussichtlich entstehen werden. Kosten der Ausführung sind die durch den Vollzug des Gesetzes entstehenden Ausgaben einschließlich der Personal- und Sachkosten."

- b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden Absätze 3 und 4.

3. In § 26 wird

- a) Absatz 2 wie folgt gefaßt:

^{5a} Beschuß des Bundeskabinetts vom 11.12.1984, abgedruckt als Anlage 11

"(2) Bei der Unterrichtung sind die Länder zu bitten, die ihnen durch die Ausführung des Gesetzes voraussichtlich entstehenden Kosten umfassend mitzuteilen."

b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

4. § 38 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

"§ 22a findet Anwendung."

5. § 40 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

"Im Anschreiben der Kabinetttvorlage (vgl. auch § 23 Abs. 4) ist anzugeben, daß

1. eine Vorprüfung nach § 22a stattgefunden hat,
2. der Entwurf rechtsförmlich geprüft ist,
3. die beteiligten Ministerien mit dem Entwurf einverstanden sind oder welche Änderungen und Ergänzungen gefordert werden,
4. die Vorlage, wenn dies ausnahmsweise zutrifft, besonders eilbedürftig ist (Artikel 76 Abs. 2 Satz 4 des Grundgesetzes)."

bb) Nach Satz 3 werden folgende Sätze eingefügt:

"Die Gründe dafür, weshalb keine private Lösung gefunden oder der Vollzug nicht Privaten überlassen werden kann, sind darzustellen. Die Darlegung kann entfallen, wenn eine private Lösung offensichtlich nicht in Betracht kommt."

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Der Nummer 1 wird folgender Satz angefügt:

"Der Vollzugaufwand des Gesetzes ist stets darzustellen".

bb) Nummer 2 wird wie folgt gefaßt:

"2. In der Begründung sind im Benehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft gegebenenfalls Kosten, die bei Wirtschaftsunternehmen, insbesondere auch bei mittelständischen Unternehmen, entstehen, darzustellen. Wegen der Ermittlung des Vollzugsaufwandes in der Wirtschaft und dessen Darstellung in der Gesetzesbegründung ist das Bundesministerium für Wirtschaft frühzeitig bei Erstellung des Entwurfs zu beteiligen. Weiterhin ist im Benehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft gegebenenfalls darzustellen, in welcher Höhe sich die Maßnahmen voraussichtlich auf Einzelpreise und das Preisniveau, besonders auf das Verbraucherpreisniveau, auswirken werden. Unabhängig hiervon ist gegebenenfalls zu erläutern, wie sich die Maßnahmen sonst noch auf den Verbraucher auswirken werden."

c) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 4a eingefügt:

"(4a) Die wesentlichen Ergebnisse der Vorprüfung nach § 22a sind in der Begründung darzustellen. Bei Änderungsgesetzen ist anzugeben, welche Vorschriften des geänderten Gesetzes entbehrlich geworden oder vereinfacht worden sind."

d) In Absatz 5 wird Satz 1 wie folgt gefaßt:

"Dem Gesetzentwurf ist eine Übersicht (Vorblatt) nach folgender Gliederung voranzustellen:

- A. Zielsetzung
- B. Lösung
- C. Alternativen
- D. Kosten der öffentlichen Haushalte
 - 1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand
 - 2. Vollzugsaufwand
- E. Sonstige Kosten (z.B. Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme)."

6. § 66 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

"Eine Begründung ist beizufügen, wenn

1. das Recht der Europäischen Union berührt ist,
2. die Verordnung der Zustimmung des Bundesrates bedarf,
3. sie finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und Wirtschaftsunternehmen hat,
4. sie Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, besonders auf das Verbraucherpreisniveau, hat; § 40 Abs. 2 und 3 Satz 2 gilt entsprechend."

7. § 67 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

"§§ 22a, 23 bis 26, 27 Abs. 1 und 3, §§ 28, 29, 31 Abs. 1 und 2, §§ 33 bis 38, § 40 Abs. 5 gelten entsprechend für die Bearbeitung von Verordnungsentwürfen."

8. § 83 wird wie folgt gefaßt:

"§ 83 Verfahren bei Vertragsgesetzen und bei Verordnungen zu völkerrechtlichen Übereinkünften

Für die Behandlung von Vertragsgesetzen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes gilt grundsätzlich das II. Kapitel mit Ausnahme des § 22a, für die Behandlung von Verordnungen zur Durchsetzung von völkerrechtlichen Übereinkünften gelten der 1. und 2. Abschnitt des III. Kapitels."

9. Anlage 11 wird neu eingefügt.

Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes
Beschluß der Bundesregierung vom 11. Dezember 1984

- I. Es ist das Ziel der Bundesregierung, das Recht zu vereinfachen und Überreglementierungen zu vermeiden. Deshalb hat jeder, der an der Meinungsbildung über ein Regelungsvorhaben beteiligt ist, nicht nur sich, sondern auch den anderen Beteiligten Fragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit des beabsichtigten Vorhabens zu stellen.

Es sind insbesondere folgende Fragen zu prüfen:

1. Muß überhaupt etwas geschehen?
2. Welche Alternativen gibt es?
3. Muß der B u n d handeln?
4. Muß ein G e s e t z gemacht werden?
5. Muß j e t z t gehandelt werden?
6. Ist der Regelungsumfang erforderlich?
7. Kann die Geltungsdauer beschränkt werden?
8. Ist die Regelung bürgernah und verständlich?
9. Ist die Regelung praktikabel?
10. Stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis?

Die Bundesminister des Innern und der Justiz stellen hierzu einen Fragenkatalog zur Verfügung.

- II. Jeder Bundesminister stellt für seinen Verantwortungsbereich sicher, daß alle Rechtsetzungsvorhaben in jedem Stadium sowohl als Gesamtvorhaben als auch in ihren Einzelregelungen anhand der Fragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit geprüft werden.
- III. Der Bundesminister der Justiz prüft im Rahmen der Rechtsförmlichkeitsprüfung die ihm zugeleiteten Gesetz- und Verordnungsentwürfe auch anhand der genannten Fragen. Entsprechendes gilt für die übrigen Bundesminister im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeiten. Dies gilt ferner für den Chef des Bundeskanzleramtes und die Bundesminister, soweit ihnen die Entwürfe zur Vorbereitung einer Kabinettsentscheidung zugehen. Meinungsverschiedenheiten, die nicht ausgeräumt werden können, sind in der Besprechung der beamteten Staatssekretäre zu beraten.
- IV. Bedeutsame Fragen, die sich bei der Notwendigkeitsprüfung ergeben haben, sind in der Begründung zu behandeln.
- V. (weggefallen)

Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes

1. **Muß überhaupt etwas geschehen?**
 - 1.1 Was soll erreicht werden?
 - 1.2 Woher kommen die Forderungen; welche Begründungen werden genannt?
 - 1.3 Wie ist demgegenüber die gegenwärtige Sach- und Rechtslage?
 - 1.4 Welche Mängel sind festgestellt worden?
 - 1.5 Welche Entwicklungen, z.B. in Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Rechtsprechung, stehen mit dem Problem in einem besonderen Zusammenhang?
 - 1.6 Wie hoch ist die Zahl der Betroffenen und der zu lösenden praktischen Fälle?
 - 1.7 Was geschieht, wenn nichts geschieht?
(z.B. das Problem wird sich voraussichtlich verschärfen; ... unverändert bleiben; ... sich durch Zeitablauf oder durch Selbstregulierung gesellschaftlicher Kräfte ohne staatliche Einwirkung lösen. Mit welchen Folgen?)
2. **Welche Alternativen gibt es?**
 - 2.1 Was hat die Problemanalyse ergeben: Wo liegen die Ursachen des Problems? Welche Faktoren können beeinflußt werden?
 - 2.2 Mit welchen generell geeigneten Handlungsinstrumenten kann das angestrebte Ziel vollständig oder mit vertretbaren Abstrichen erreicht werden?
(z.B. auch: Maßnahmen zur wirksamen Anwendung und Durchsetzung vorhandener Vorschriften; Öffentlichkeitsarbeit, Absprachen, Investitionen, Anreizprogramme; Anregungen und Unterstützen einer zumutbaren Selbsthilfe der Betroffenen; Klärung durch die Gerichte)
 - 2.3 Welche Handlungsinstrumente sind insbesondere unter Berücksichtigung der folgenden Gesichtspunkte am günstigsten?
 - a) Aufwand und Belastungen für Bürger und Wirtschaft
 - b) Wirksamkeit (u.a. Treffsicherheit, Grad und Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung)
 - c) Kosten und Ausgaben für öffentliche Haushalte
 - d) Auswirkungen auf den vorhandenen Normenbestand und geplante Programme
 - e) Nebenwirkungen, Folgewirkungen
 - f) Verständnis und Annahmefähigkeit von Adressaten und Vollzugsträgern.
 - 2.4 Bei welchem Vorgehen können neue Vorschriften vermieden werden?
3. **Muß der B u n d handeln?**
 - 3.1 Kann das Handlungsziel - ganz oder teilweise - von Ländern, Kommunen oder anderen staatlichen Stellen mit Hilfe der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel erreicht werden?
 - 3.2 Warum muß der Bund tätig werden?
(z.B. womit wird die Notwendigkeit zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nach Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG begründet?)
 - 3.3 Wie weit müssen die Kompetenzen des Bundes ausgeschöpft werden?
4. **Muß ein G e s e t z gemacht werden?**
 - 4.1 Unterliegen die zu regelnden Gegenstände dem Vorbehalt des Gesetzes (unter Berücksichtigung der Wesentlichkeitstheorie)?
 - 4.2 Ist der Regelungsgegenstand aus anderen Gründen so bedeutsam, daß die Regelung dem Parlament vorbehalten bleiben sollte?
 - 4.3 Soweit kein förmliches Gesetz erforderlich ist: Muß die Regelung in einer Rechtsverordnung getroffen werden? Warum genügt nicht eine Verwaltungsvorschrift oder evtl. die Satzung einer Bundeskörperschaft?

5. Muß jetzt gehandelt werden?

- 5.1 Welche Sachverhalte und Zusammenhänge müssen noch erforscht werden?
Warum muß gleichwohl schon jetzt eine Regelung getroffen werden?
- 5.2 Warum kann vorhersehbarer Änderungs- und Regelungsbedarf - z.B. mit gestaffeltem Inkrafttreten - nicht noch abgewartet und in demselben Rechtssetzungsverfahren zusammengefaßt werden?

6. Ist der Regelungsumfang erforderlich?

- 6.1 Ist der Entwurf frei von entbehrlichen Programmsätzen oder Planzielbeschreibungen?
- 6.2 Kann die Regelungstiefe (Differenzierung und Detaillierung) durch eine allgemeinere Fassung (Typisierung, Pauschalierung, unbestimmte Rechtsbegriffe, Generalklauseln, Einräumen von Ermessen) beschränkt werden?
- 6.3 Können Details einschließlich absehbarer Änderungen dem Verordnungsgeber (Länder oder Bund) überlassen oder in Verwaltungsvorschriften aufgenommen werden?
- 6.4 Sind dieselben Fälle bereits anderweitig, insbesondere durch höherrangiges Recht, geregelt (vermeidbare Doppelregelungen)? Z.B. durch
 - transformierten, unmittelbar geltenden völkerrechtlichen Vertrag?
 - Verordnung der Europäischen Gemeinschaft?
 - Bundesgesetz (gegenüber erwogenen Bundesverordnungen)
 - Rechtsverordnung (gegenüber erwogenen allg. Verwaltungsvorschriften).
- 6.5 Gibt es eingeführte technische Regeln (DIN o.ä.) über denselben Regulationsgegenstand?
- 6.6 Welche schon bestehenden Regelungen werden durch die geplante Vorschrift berührt? Können sie entfallen?
- 6.7 Ist aus Anlaß einer anstehenden Novellierung der Regelungsumfang auch über den konkreten Änderungsbedarf hinaus überprüft worden?

7. Kann die Geltungsdauer beschränkt werden?

- 7.1 Wird die Regelung nur für eine vorhersehbare Zeitspanne benötigt?
- 7.2 Ist eine befristete "Regelung auf Probe" vertretbar?

8. Ist die Regelung bürgernah und verständlich?

- 8.1. Wird die neue Regelung auf das Verständnis und die Annahmefähigkeit der Bürger treffen?
- 8.2 Warum sind vorgesehene Einschränkungen von Freiräumen oder Mitwirkungspflichten unverzichtbar? Z.B.:
 - Verbote, Genehmigungs- und Anzeigepflichten,
 - persönliches Erscheinen bei Behörden,
 - Antragstellungen, Auskunfts- und Nachweispflichten,
 - Strafen oder Geldbußen,
 - sonstige Belastungen.
 Sind sie durch geringere Belastungen ersetzbar? Z.B.: Anzeigepflicht statt Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.
- 8.3 Inwieweit können Anspruchsvoraussetzungen oder behördliche Genehmigungs-/Bewilligungsverfahren mit denen in anderen Rechtsbereichen abgestimmt und auf ein Minimum an Aufwand und Zeitbedarf reduziert werden?
- 8.4 Können die Betroffenen die vorgesehene Regelung hinsichtlich Wortwahl, Satzbau, Satzlänge, Länge der Einzelvorschrift, Systematik, Logik, Abstraktion verstehen?

9. Ist die Regelung praktikabel?

- 9.1 Reicht eine vertragsrechtliche, haftungsrechtliche oder sonstwie zivilrechtliche Regelung aus, damit ein Verwaltungsvollzug vermieden werden kann?
- 9.2 Warum kann auf neue behördliche Kontrollen und Einzelakte der Verwaltung (oder die Einschaltung eines Gerichts) nicht verzichtet werden?
- 9.3. Sind die gewählten Vorschriften direkt befolgbar? Lassen sie einen möglichst geringen Bedarf an Einzelakten der Gesetzesausführung erwarten?
- 9.4 Können verwaltungsrechtliche Gebots- und Verbotsnormen mit den vorhandenen Mitteln durchgesetzt werden?

- 9.5 Kann auf besondere Vorschriften über Verfahren und Rechtsschutz verzichtet werden? Warum reichen die allgemeinen Vorschriften nicht aus?
- 9.6 Warum kann auf
- a) Zuständigkeits- und Organisationsregelungen
 - b) neue Behörden, beratende Gremien
 - c) Mitwirkungsvorbehalte
 - d) Berichtspflichten, amtliche Statistiken
 - e) verwaltungstechnische Vorgaben (z.B. Vordrucke)
- nicht verzichtet werden?
- 9.7 Welche Behörden oder sonstigen Stellen sollen den Vollzug übernehmen?
- 9.8 Welche Interessenkonflikte sind bei den Vollzugsträgern zu erwarten?
- 9.9 Wird den Vollzugsträgern der erforderliche Handlungsspielraum eingeräumt?
- 9.10 Wie ist die Meinung der Vollzugsträger/-behörden zur Klarheit des Regelungszwecks und zum Vollzugauftrag?
- 9.11 Ist die geplante Regelung unter Beteiligung der Vollzugsträger vorab erprobt worden (Planspiele)?
- Warum nicht?
 - Mit welchem Ergebnis?
- 10. Stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis?**
- 10.1 In welcher Höhe ist eine Kostenbelastung der Adressaten oder sonst Betroffenen zu erwarten? (u.U. schätzen oder zumindest Art und Umfang grob beschreiben)
- 10.2 Kann die zusätzliche Kostenbelastung den Adressaten - insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen - zugemutet werden?
- 10.3 In welcher Höhe entstehen zusätzliche Kosten und Ausgaben für die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen?
- Welche Deckungsmöglichkeiten bestehen für die zusätzlichen Kosten?
- 10.4 Sind Kosten-Nutzen-Untersuchungen durchgeführt worden?
- Warum nicht?
 - Zu welchem Ergebnis haben sie geführt?
- 10.5 Auf welche Weise sollen Wirksamkeit, Aufwand und evtl. Nebenwirkungen der Regelung nach Inkrafttreten ermittelt werden?