

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung 2015 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

Bessere Rechtsetzung 2015: Mehr Entlastung. Mehr Transparenz. Mehr Zeit für das Wesentliche.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	3
Teil 1 Das Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2014	4
A Das Lebenslagenkonzept	5
B Untersuchungen, Projekte und Entwicklungen	11
C Systematische Evaluierung	28
D Die Bürokratiebremse („One in, one out“)	30
E Das Bürokratieentlastungsgesetz	32
F Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen	33
G Internationale Zusammenarbeit	35
G.1 Europäische Union	35
G.2 OECD	39
Teil 2 Bericht an den Deutschen Bundestag nach § 7 NKRG	44
H Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands.....	45
H.1 Allgemeines	45
H.2 Methodik und Bilanzierung	46
H.3 Entwicklung des Erfüllungsaufwands	48
H.3.1 Ressortübergreifende Entwicklung	48
H.3.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands nach Normadressaten- gruppen	49
H.3.3 Entwicklung des Bürokratiekostenindex (BKI)	55
Anhang	58
Anlagen	59
Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates	69

Vorwort

2015 war ein gutes Jahr in Sachen Bürokratieabbau.

Mehr Zeit für das Wesentliche – im Jahr 2015 gilt das vor allem für die bürokratischen Belastungen der Wirtschaft. Die Entwürfe der Bundesregierung für Gesetze und Verordnungen entlasten mit Inkrafttreten Unternehmen und Selbstständige um 1,4 Mrd. Euro pro Jahr. Damit das auch in Zukunft so bleibt, haben wir 2015 die **Bürokratiebremse** eingeführt. Nach dem Prinzip „One in, one out“ müssen neu eingeführte Belastungen künftig an anderer Stelle wieder eingespart werden.

Weiteres Hauptthema dieses Berichtes ist die **Spürbarkeit** von Maßnahmen für die weitere Entlastung von Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung. Vorhaben wie die Reform der Pflegedokumentation, die Analyse des Aufwandes für die Leistungen für Bildung und Teilhabe, das Datenmodell „ZUGFeRD“ für elektronische Rechnungen oder die neuen Informationsplattformen „Familienwegweiser“ sowie „Sozialversicherung für Arbeitgeber“ zeigen nun Wirkung. Die intensive Zusammenarbeit der Verantwortlichen bei der Analyse der Belastungen hilft dabei, den jeweils Betroffenen wieder mehr Zeit für das Wesentliche zu lassen.

Die Ergebnisse der ersten Befragungen des Statistischen Bundesamtes aus dem **Lebenslagenkonzept** runden das Bild ab: Aus mehr als 9.000 Interviews hat sich ein großes Vertrauen von Bürgern und Unternehmen in Unbestechlichkeit, Diskriminierungsfreiheit und Fachkompetenz der Behörden in Deutschland ergeben. Verbleibende Probleme für die Befragten bei Kontakten mit der Verwaltung sind häufig solche mit der Verständlichkeit des Rechts und von Formularen. Unzufriedenheit herrscht außerdem mit der Dauer von Verfahren vom Antrag bis zur Entscheidung und mit der Information über die nächsten Schritte. Die Bundesregierung wird diese Ergebnisse der Befragungen in ihrer künftigen Arbeit aufgreifen: Auch auf Bundesebene bleibt hier noch viel zu tun, damit Recht und Verwaltung bei der nächsten Befragungsrunde noch besser abschneiden.

Im **internationalen Vergleich** steht Deutschland aber gut da. Wir möchten, dass diese Einschätzung der OECD auch im Alltag von Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung erlebbar ist. Daran arbeiten wir.

Ihr

Prof. Dr. Helge Braun

Teil 1

Das Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2014



Mit dem Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2014 hat sich die Bundesregierung entschieden, die Belastungen, die durch neue Gesetze und Regelungen für alle entstehen, spürbar abzusenken. Ziel ist es, den sog. Erfüllungsaufwand zu reduzieren und die Rechtsetzungsprozesse zu verbessern. Die Erfahrungen der Bürgerinnen, der Bürger, der Wirtschaft und der Verwaltung sollen dabei künftig noch mehr im Mittelpunkt stehen. Durch die Ende 2014 verabschiedeten Eckpunkte zur weiteren Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie wurde dies noch einmal verstärkt.

Was ist Erfüllungsaufwand?

Seit 2011 betrachten die Ministerien auf Grundlage des „Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“¹ den gesamten messbaren Aufwand, den die Erfüllung einer Regelung bei den dadurch betroffenen Stellen nach sich zieht. Dies geht über die bis dahin betrachteten Kosten aus Informationspflichten der Wirtschaft (sog. Bürokratiekosten) hinaus. Weitere Informationen zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands findet man im zweiten Teil des Berichts unter Abschnitt H.

¹ Die Bundesregierung, Nationaler Normenkontrollrat, Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands von Regelungsvorhaben der Bundesregierung

A | DAS LEBENSLAGENKONZEPT

In den Behörden begegnen Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen der staatlichen Bürokratie ganz unmittelbar. Sei es die Geburt eines Kindes, ein Umzug oder die Gründung eines neuen Unternehmens: Immer wieder sind sie mit den Anträgen und Formularen, mit Verwaltungsabläufen und Vorschriften in den Ämtern konfrontiert. Wie nehmen die Betroffenen diese Kontakte wahr? Und wie zufrieden sind sie mit der öffentlichen Verwaltung?

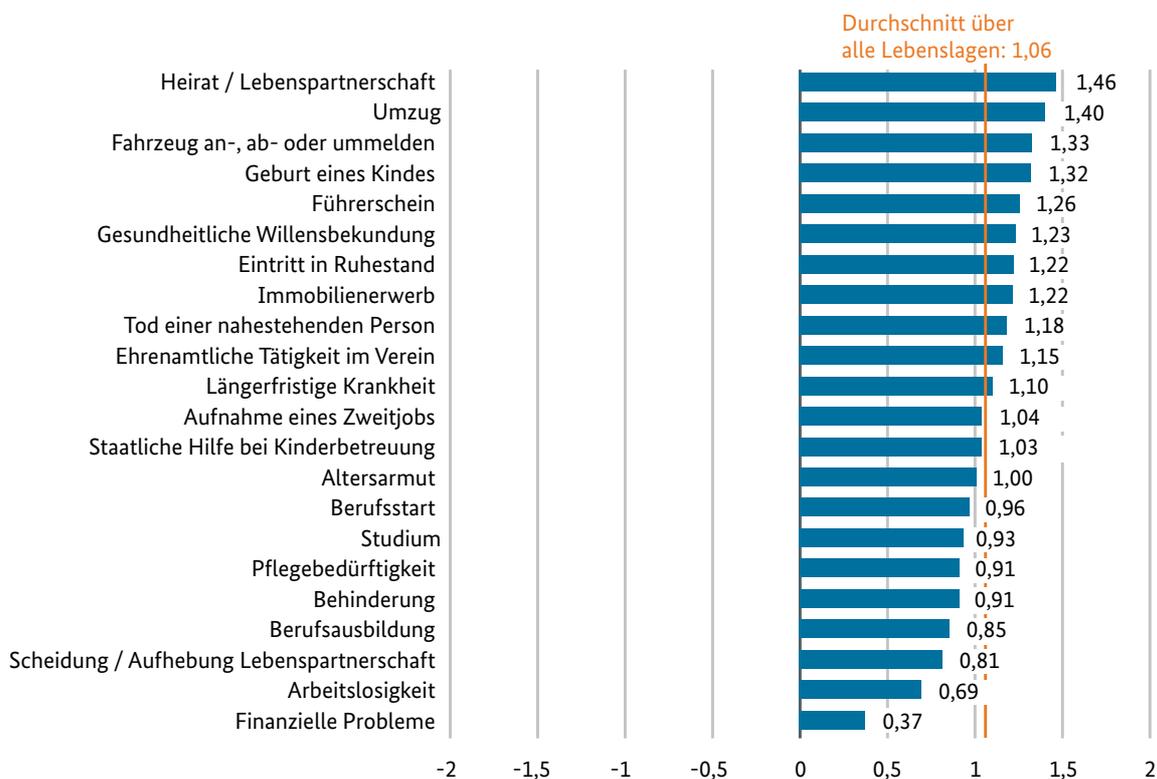
Hier setzt eine aktuelle Untersuchung des Statistischen Bundesamts (StBA) an. Im ersten Halbjahr 2015 wurden insgesamt 5.666 Privatpersonen und 1.572 Unternehmen befragt. Dabei ging es darum, den Kontakt mit den Behörden in konkreten Situationen zu beurteilen. Das StBA definierte deshalb 22 unterschiedliche Lebenslagen, in denen Bürgerinnen und Bürger auf die Hilfe der Behörden angewiesen sind, z. B. eine Heirat oder den Eintritt in den Ruhestand. Für Unternehmen wählte das Bundesamt 10 derartige Situationen aus, beispiels-

weise die Unternehmensgründung oder die Einstellung eines neuen Mitarbeiters. Die Zufriedenheit der Befragten wurde dabei anhand verschiedener Kriterien gemessen: Wie verständlich waren die Formulare, die zur Verfügung gestellten Informationen und die entscheidenden Vorschriften, wie wurden die Möglichkeiten zur elektronischen Kommunikation beurteilt, usw.?

Das Ergebnis: Insgesamt sind die Bürgerinnen und Bürger genauso wie die Unternehmen mit den behördlichen Dienstleistungen zufrieden.

Auf einer Skala von +2 (sehr zufrieden) bis –2 (eher unzufrieden) liegt der Wert bei den Bürgerinnen und Bürgern bei +1,06. Bei den Unternehmen beträgt er +0,94. Allerdings zeigt sich in den einzelnen Situationen oft ein differenziertes Bild.

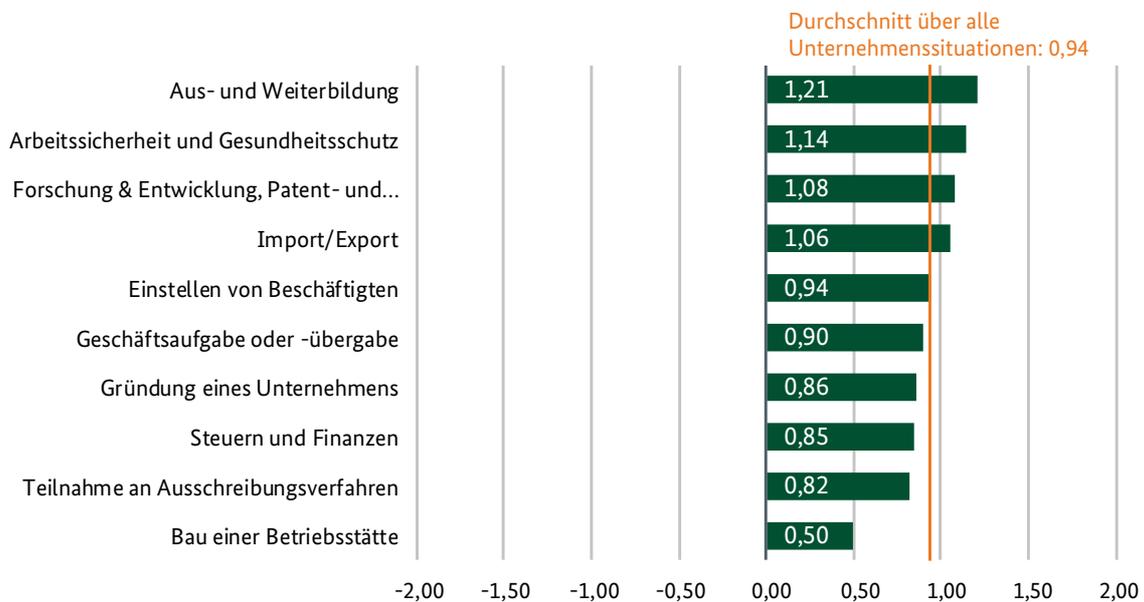
Abbildung 1 | Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den behördlichen Dienstleistungen in ausgewählten Lebenslagen; Zufriedenheitsskala von –2 bis +2



Wer heiratet oder eine Lebenspartnerschaft eingetragt lässt, ist demnach mit den Dienstleistungen am zufriedensten. Auch wer umzieht und ein Fahrzeug an-, um- bzw. abmeldet, gibt der staatlichen Verwaltung im Durchschnitt gute Noten. Die Kontakte mit Behörden bei Arbeitslosigkeit und bei finanziellen Problemen, z. B. im Fall einer Privatinsolvenz, schneiden dagegen in der Bewertung nicht so gut ab. Sie erreichen aber immer noch einen positiven Wert.

In einem Punkt sind sich die Befragten jedenfalls einig: Sowohl die Bürgerinnen und Bürger als auch die Unternehmen wissen die Unbestechlichkeit und Diskriminierungsfreiheit der Behörden zu schätzen. Diese Faktoren erhalten die mit Abstand besten Werte und sind für das Grundverständnis deutscher Verwaltung enorm wichtig. Allerdings werden weder die Formulare und Anträge noch das zugrundeliegende Recht als verständlich empfunden. In

Abbildung 2 | Zufriedenheit der Unternehmen mit den behördlichen Dienstleistungen in ausgewählten Situationen; Zufriedenheitsskala von -2 bis +2



Auch die Unternehmen sind mit der öffentlichen Verwaltung weitgehend zufrieden. In Fragen der Aus- und Weiterbildung sowie der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes verläuft der Kontakt mit den Behörden für die Firmenvertreter am besten. Wer eine neue Betriebsstätte bauen will, bewertet ihn am schlechtesten, wobei jedoch auch hier noch ein Zufriedenheitswert von +0,50 erreicht wird.

nahezu allen Lebenssituationen wurden hier die schlechtesten Noten verteilt.

Die größte Bedeutung (Wichtigkeit) maßen die Befragten jedoch dem Vertrauen in die Verwaltung bei. Für mehr als 90 Prozent ist dieses Vertrauen ausschlaggebend dafür, ob der Kontakt mit den Behörden zufriedenstellend verläuft.

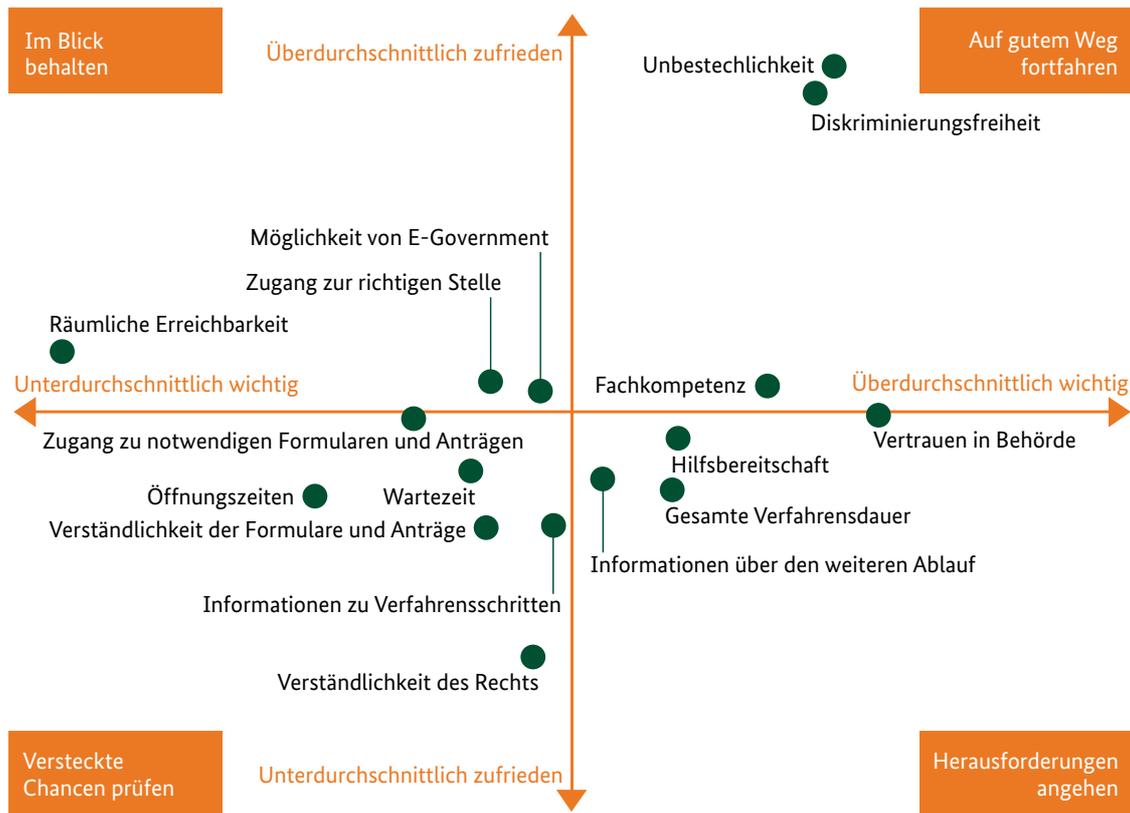
Abbildung 3 | Zufriedenheit und Wichtigkeit der Einflussfaktoren über alle Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger



Auch bei den anderen Faktoren lohnt sich ein Blick auf die Wichtigkeit. Je mehr Bedeutung bzw. Wichtigkeit die Befragten einem Faktor beimessen, desto höher sollte idealerweise auch die Zufriedenheit in diesem Bereich sein. Mit anderen Worten: Will man die Arbeit der Behörden verbessern, sollte man darauf schauen, was die Befragten besonders wichtig

finden und wo sie gleichzeitig besonders unzufrieden sind. In Abbildung 3 liegen diese Faktoren im unteren rechten Quadranten des Achsenkreuzes. Hier zeigt sich, dass den Befragten die Verfahren zu lange dauern und dass sie oft bei den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern die nötige Hilfsbereitschaft vermissen – obwohl ihnen beides sehr wichtig wäre. In diesen Bereichen liegen also die größten Herausforderungen.

Abbildung 4 | Zufriedenheit und Wichtigkeit der Einflussfaktoren über alle Situationen der Unternehmen



Die Ergebnisse der Befragung helfen den Behörden dabei zu erkennen, wo sie mit Verbesserungen ansetzen können. Die Ressorts können sie in ihre weiteren Analysen einfließen lassen und wirksame Maßnahmen daraus ableiten.

B | UNTERSUCHUNGEN, PROJEKTE UND ENTWICKLUNGEN

Kleine und mittlere Unternehmen: KMU – Test

Es ist wichtig, bei einer neuen Vorschrift sorgsam abzuwägen, ob die Regulierung tatsächlich notwendig und ob sie verhältnismäßig ist. Dies gilt insbesondere für neue Regelungen, von denen die weit über drei Millionen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in Deutschland betroffen sind.

Um den Ressorts bei diesen Entscheidungen zu helfen, steht ihnen seit 1. Januar 2016 ein verpflichtend anzuwendender Leitfaden zur Verfügung. Er soll die zuständigen Mitarbeiter (die sog. Rechtsetzungsreferenten) beim Entwurf neuer Bundesvorschriften begleiten. Es geht darum, sie für die ökonomischen Auswirkungen geplanter Regelungen zu sensibilisieren. Und sie sollen in die Lage versetzt werden, geeignete Alternativen zu suchen und in ihre Überlegungen mit einzubeziehen. Das erleichtert auch

die Überprüfung dieser Regelungen durch Dritte, z. B. durch den Nationalen Normenkontrollrat (NKR), die Wirtschaftsverbände und nicht zuletzt das Parlament.

Alle EU-Mitgliedstaaten sind auf der Grundlage des europäischen „Small Business Act“ aufgefordert, die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf KMU systematisch zu bewerten. Dies geschieht bislang jedoch nur in wenigen Ländern. Mit dem genannten Leitfaden, der die Belange der KMU im Rechtsetzungsprozess berücksichtigt, steht Deutschland auch in Europa gut da.

Weitere Infos zum KMU-Test-Leitfaden finden sich unter:

 www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/kmu-test-leitfaden,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf;

 www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=747894.html

Digitale Erklärungen (Normenscreening)

Am 1. August 2013 trat das E-Government-Gesetz des Bundes in Kraft. Die digitale Verwaltung in Deutschland verfügt seither erstmals über einen übergreifenden Rechtsrahmen. Das Gesetz schafft die rechtlichen Voraussetzungen für die elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern bzw. Unternehmen.

Dabei gilt die einfache Regel: Je komplizierter und je stärker reglementiert die elektronische Kommunikation mit den Behörden ist, desto weniger nutzen Bürger und Unternehmen diesen Weg. Die Einfachheit eines Verfahrens beeinflusst also die Nutzungshäufigkeit.

Manche Verfahren bedürfen z. B. der Schriftform. Das bedeutet in der Regel, dass bestimmte Schriftstücke, Verträge oder Urkunden schriftlich abgefasst sowie eigenhändig unterzeichnet sein müssen. In diesem Fall ist eine Kommunikation mittels einfacher elektronischer Erklärungen - wie E-Mails - also nicht möglich.

Das Projekt „Digitale Erklärungen“ (Normenscreening) stellt deshalb Tausende verwaltungsrechtliche Rechtsvorschriften des Bundes auf den Prüfstand: Ist die Schriftform bei ihnen wirklich notwendig? Falls nicht, können sie durch einfache und nutzerfreundliche elektronische Verfahren ersetzt werden. Diese Verfahren können dann auch solche Bürgerinnen und Bürger nutzen, die nicht über einen neuen Personalausweis/De-Mail verfügen. Dadurch soll die Hemmschwelle sinken, elektronische Bürgerdienste in Anspruch zu nehmen.

Modernisierung des Besteuerungsverfahrens

Wer Bürokratieabbau fordert, denkt dabei meist zuerst an die Steuern. Ein kompliziertes Steuersystem kann – über die eigentliche Steuerlast hinaus – schnell als zusätzliche Belastung und als ungerecht empfunden werden. Die Bundesregierung arbeitet

deshalb daran, das Steuerrecht weiter zu verbessern und das Besteuerungsverfahren zu modernisieren. Und zwar zum Nutzen aller Beteiligten – das heißt für Bürger und Bürgerinnen, Unternehmen, Steuerberater und Finanzverwaltung.

Das Bundeskabinett hat daher am 9. Dezember 2015 einen Gesetzentwurf zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens beschlossen. Er sieht verschiedene Maßnahmen vor, z. B. den Ausbau der elektronischen Kommunikation zwischen Finanzbehörden und Steuerpflichtigen, eine zunehmend vollmaschinelle Verfahrensabwicklung und die Optimierung der Arbeitsabläufe. Den Bürgerinnen und Bürgern soll ein zeitgemäßer Service bei der Kommunikation mit der Finanzverwaltung zur Verfügung stehen. Steuern zahlen soll einfacher werden – beispielsweise dadurch, dass künftig weniger Belege mit der Steuererklärung eingereicht werden müssen. Sie müssen dann nur noch auf Anforderung des Finanzamts im Einzelfall vorgelegt werden.

Das Gesetz soll am 1. Januar 2017 in Kraft treten. Die notwendigen technischen und organisatorischen Maßnahmen werden dann voraussichtlich innerhalb von fünf bis sechs Jahren umgesetzt.

Leistungen für Bildung und Teilhabe (Bildungspaket)

Bildung ist eine wichtige Investition in die Zukunft unserer Kinder. Um die Bildungschancen und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben auch für solche Kinder und Jugendliche zu verbessern, deren Familien nur ein geringes Einkommen haben, führte die Bundesregierung im Jahr 2011 das sog. Bildungspaket ein. Es umfasst umfangreiche Leistungen, die dazu beitragen, dass Kinder in ihrer Schule, ihrem Kindergarten oder ihrer Tagesstätte nicht benachteiligt sind.

Familien, die beispielsweise die Kosten für Ausflüge und Klassenfahrten oder für das gemeinschaftliche Mittagessen im Kindergarten nicht aufbringen

können, erhalten Unterstützung. Das Bildungspaket umfasst auch Aufwendungen für Schulbedarf und die Schülerbeförderung unter Berücksichtigung einer Eigenbeteiligung in Höhe von 5 Euro. Bei bestimmten Voraussetzungen werden sogar die Aufwendungen für eine erforderliche Lernförderung berücksichtigt. Unter den Maßnahmen finden sich vor allem Sachleistungen in Form von personalisierten Gutscheinen, es werden aber auch direkte Geldzahlungen ausgeben.

Träger des Bildungspakets sind die Kommunen, in der Regel also Kreise und kreisfreie Städte. Sie entscheiden über die Umsetzung und erbringen auch die Leistungen an die Familien. Die Aufsicht obliegt den Ländern, wobei nur wenige Länder neben der Rechts- auch die Fachaufsicht haben.

Der Bund erstattet den Ländern die Kosten des Bildungspakets und ist daran interessiert zu erfahren, wie das Bildungspaket vor Ort genutzt wird. Nur so lassen sich auch Verbesserungsmöglichkeiten für alle ausloten. Zu diesem Zweck lässt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) das Bildungspaket evaluieren. Die Evaluierung besteht aus drei Teilprojekten:

1. In einer Implementationsstudie soll die konkrete Umsetzung in den Kommunen untersucht werden.
2. Bei der Analyse der Inanspruchnahme wird die Kenntnis, Antragstellung, Inanspruchnahme und Bewertung des Bildungspaketes bei der Bevölkerung untersucht. Dazu werden Haushalte von Leistungsberechtigten, aber auch andere Haushalte befragt.
3. Auf der Grundlage des Programms Bessere Rechtsetzung vom 28. März 2012 wird der Aufwand ermittelt, den das Bildungspaket bei den Leistungsstellen, bei den betroffenen Familien und bei den Leistungsanbietern verursacht (Ermittlung des Erfüllungsaufwandes). Ziel ist es, die Aufwände der Akteure quantitativ abzuschätzen und Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge bei den Befragten zu sammeln.

Die bisherigen Forschungsergebnisse zeigen, dass die Kommunen das Bildungspaket sehr unterschiedlich umsetzen. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine erste Bestandsaufnahme. Erst mit dem Endbericht lassen sich im Jahr 2016 belastbare Erkenntnisse und Aussagen zum Untersuchungsgegenstand treffen.

Lediglich das dritte Teilprojekt wurde im Jahr 2015 abgeschlossen, so dass hier die Ergebnisse bereits vorliegen:

 www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2015/zweiter-zwischenbericht-bildung-und-teilhabe.html

Das StBA hat dabei folgende Zahlen ermittelt:

- Die kommunalen Leistungsstellen des Bildungspakets erbringen jährlich einen Gesamtaufwand von 136 Millionen Euro.
- Die Leistungsberechtigten selbst, also die einkommensschwachen Familien, wenden jährlich 2,8 Millionen Stunden für Antragstellung, Wege- und Wartezeiten auf. Ihnen entstehen Sachkosten (z. B. Fahrt- und Portokosten) in Höhe von 12,2 Millionen Euro.
- Für die Anbieter von Leistungen (Sportvereine, Musikschulen, Essensanbieter etc.) wurde ein jährlicher Gesamtaufwand von 43,8 Millionen Euro (davon 41,4 Millionen Euro Personalaufwand) errechnet.

Die ermittelten Aufwände entsprachen den Erwartungen der Bundesregierung. Denn das – politisch gewollte – Sachleistungsprinzip ist aufwendiger als die Gewährung einer reinen Geldleistung. Mit der Entscheidung des Gesetzgebers, den Leistungsberechtigten nur im Ausnahmefall Geld zukommen zu lassen, sollte eine zielgenaue Hilfe sichergestellt werden.

Es zeigte sich noch etwas anderes: Bürgerinnen und Bürger empfinden das Bildungspaket teilweise als zu kompliziert. Die Verantwortung für die Leistungen liegt in den Händen der Kommunen. Dem Bund stehen dadurch als Gesetzgeber nur eingeschränkte Möglichkeiten zur Verfügung, die Verwaltungsabläufe zu vereinfachen.

Bei der Frage nach Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschlägen gaben die vom StBA Befragten vielfältige Hinweise, wo sie sich Änderungen wünschen, nämlich sowohl bei den gesetzlichen Regelungen als auch bei den Antragsformen, Formularen und Nachweispflichten. Die Vorschläge betrafen die ganze Bandbreite der zuständigen Stellen, also Bund, Länder und Kommunen.

Die wesentlichen Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge wurden am 19. November 2015 in der Arbeitsgruppe Passives Leistungsrecht des Bund-Länder-Ausschusses nach § 18c Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) erörtert. Dabei zeigte sich, dass sich aus den derzeitigen Erkenntnissen noch keine Sofortmaßnahmen ergeben, die den Erfüllungsaufwand absenken könnten. Verbesserungsvorschläge, die den gesetzlichen Änderungsbedarf betreffen, haben sich entweder bereits durch die Anpassung der gesetzlichen Regelungen zum 1. August 2013 erledigt (z. B. bei der Berücksichtigung der tatsächlichen Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Teilnahme an Aktivitäten entstehen wie z.B. durch die Beschaffung von Sportbekleidung) oder betreffen bei näherer Betrachtung die Auslegung des Rechts durch die kommunalen Träger bzw. Aufsicht führenden Länder (z. B. bei der Fahrkartenerstattung oder bei der Nachhilfe). Auch andere Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge richteten sich nicht an den Bund, sondern an die Verantwortlichen in den Ländern und Kommunen. Einige Länder haben deshalb Richtlinien oder Empfehlungen zur Umsetzung des Bildungspakets erstellt. Darüber hinaus steht der Bund den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden zu einem Meinungsaustausch zur Verfügung, z. B. im Rahmen der oben genannten Arbeitsgruppe.

Die Gesamtevaluierung, die 2016 vorliegen wird, soll skizzieren, wo und wie das Bildungspaket verbessert werden kann, damit es sowohl für die Verwaltung als auch für die betroffenen Eltern leichter zu handhaben ist.

Neuordnung des Verhältnisses der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und der SGB-II-Leistungen

Nach geltendem Recht müssen Alleinerziehende, die vom anderen Elternteil keinen oder keinen regelmäßigen Unterhalt für ihr Kind oder ihre Kinder erhalten, zunächst Unterhaltsvorschuss als vorrangige Leistung bei den Behörden, meist beim Jugendamt, beantragen, wenn sie Sozialleistungen haben wollen. Oft reicht der Unterhaltsvorschuss zur Bestreitung des Lebensunterhalts jedoch nicht aus. Dann können sie zur Sicherung des Lebensunterhalts zusätzliche Leistungen nach dem (SGB II beziehen (Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld). Dafür sind dann Job Center oder Sozialamt zuständig.

Nach Schätzungen des Bundesrechnungshofs beziehen etwa 70 Prozent der Kinder, die Unterhaltsvorschuss erhalten, auch Leistungen nach dem SGB II. Dadurch kommen nicht nur die Alleinerziehenden laufend in Kontakt mit zwei verschiedenen Behörden, sondern auch die anderen Elternteile. Denn beide Behörden wenden sich an die anderen Elternteile, um die Unterhaltsansprüche ihnen gegenüber geltend zu machen. Beide verlangen Auskünfte über das Einkommen und fordern sie auf, Unterhalt an den Träger zu zahlen. Auch auf Seiten der Behörden kann ein doppelter Aufwand entstehen, da die gesetzlichen Regelungen vorsehen, dass beide Stellen unabhängig voneinander den Unterhalt geltend machen. Das schließt gegebenenfalls gerichtliche Verfahren und Vollstreckungsmaßnahmen ein.

Um den bürokratischen Aufwand bei allen Beteiligten in Zukunft zu reduzieren, hat die Bundesregierung ein Projekt ins Leben gerufen, mit dem gemessen wird, in welchem Umfang in der Praxis konkret ein doppelter bürokratischer Aufwand für die Alleinerziehenden, die anderen Elternteile und die Verwaltung entsteht.

Das Projekt untersucht vor allem ein Konzept des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Dessen Kernidee ist es, den parallelen Bezug von Unterhaltsvorschuss und Leistungen nach dem SGB II auszuschließen. Wenn die Voraussetzungen für beide Leistungen vorliegen, müssen die Alleinerziehenden sich entweder für den Unterhaltsvorschuss oder für die (höheren) SGB-II-Leistungen entscheiden. Bei der Entscheidung sollen die Behörden vor Ort helfen und zu den Vor- und Nachteilen beraten. Ist der Unterhaltsvorschuss höher als die SGB-II-Leistung, kann der alleinerziehende Elternteil allerdings wie bisher nur den Unterhaltsvorschuss für sein Kind beantragen.

Um abschätzen zu können, wie effektiv dadurch Bürokratie abgebaut werden könnte, hat das StBA Befragungen durchgeführt. Dabei wurden alle Zeit- und Sachaufwände erfragt, die derzeit den Eltern sowie den Verwaltungen entstehen, wenn Alleinerziehende und ihre Kinder beide Leistungen parallel beziehen. An den Vor-Ort-Befragungen nahmen die betroffenen Behörden aus zwölf Kommunen in verschiedenen Bundesländern teil. Sie halfen auch dabei, Eltern zu finden, die bereit waren, sich an der Befragung zu beteiligen. Die Befragung der Elternteile fand schließlich telefonisch statt.

Die Interviews werden derzeit aufbereitet, die abschließenden Projektergebnisse liegen voraussichtlich im Sommer 2016 vor.

Telematik-Infrastruktur im Gesundheitswesen

Moderne Kommunikationstechnologien haben sich in der Wirtschaft und in den Privathaushalten in Deutschland mittlerweile weitgehend durchgesetzt. Im Gesundheitswesen jedoch werden die Vorteile der Digitalisierung derzeit noch verhältnismäßig wenig genutzt. Das Gesetz für sichere digitale Kommunikation und Anwendungen im Gesundheitswesen sowie zur Änderung weiterer Gesetze (das sog. E-Health-Gesetz) soll hier Abhilfe schaffen. Es zielt darauf ab, die Chancen des technischen Fortschritts auch für eine bessere medizinische Versorgung zu nutzen.

Es enthält einen Gesamtplan für die schnellere Einführung von sinnvollen Anwendungen und schafft die rechtlichen Grundlagen, damit die sog. Telematik-Infrastruktur zur zentralen Kommunikationsplattform im Gesundheitswesen ausgebaut werden kann. Der Begriff "Telematik" ist eine Kombination von "Telekommunikation" und "Informatik" und steht für die Vernetzung verschiedener IT-Systeme und damit für die Möglichkeit, Informationen aus unterschiedlichen Quellen miteinander zu verknüpfen. Die Telematik-Infrastruktur im Gesundheitswesen bildet die Grundlage für die Nutzung der elektronischen Gesundheitskarte und ihrer Anwendungen. Sie soll die IT-Systeme aus Arztpraxen, Apotheken und Krankenhäusern miteinander verbinden und so einen system- und sektorübergreifenden Austausch von Informationen ermöglichen. Patientennutzen und Datenschutz stehen dabei im Mittelpunkt.

Das E-Health-Gesetz schreibt auch ein Zeitfenster für die bundesweite Einführung der Telematik-Infrastruktur fest. Bis 2018 sollen Arztpraxen und Krankenhäuser flächendeckend an diese Infrastruktur angeschlossen sein. Auf dieser Basis können dann medizinische Anwendungen eingeführt und ausgebaut werden.

Das E-Health-Gesetz hat unter u. a. folgende Ziele:

- Es soll zur zügigen Einführung nutzbringender Anwendungen beitragen (Versichertenstammdatenmanagement, Notfalldaten, Medikationsplan). Hierfür setzt das Gesetz Fristen. Werden die Fristen nicht eingehalten, drohen Sanktionen.
- Es schafft die Voraussetzungen für die Nutzung der Telematik-Infrastruktur als zentrale Infrastruktur für eine verlässliche und sichere Kommunikation im Gesundheitswesen.
- Es verbessert die Strukturen der Gesellschaft für Telematik (Gematik).

- Es soll die Interoperabilität der IT-Systeme und die Übertragbarkeit von Patientendaten zwischen den Praxisverwaltungssystemen gewährleisten.
- Es fördert elektronische Arztbriefe in der vertragsärztlichen Versorgung.
- Es schreibt den Anspruch der Patienten auf einen Medikationsplan fest (in Papierform und später auch auf der Gesundheitskarte).
- Es stärkt die Patientenautonomie durch den Einstieg in die elektronische Patientenakte (ePatientenakte) und die Möglichkeit zur Speicherung von Daten in einem Patientenfach.
- Es fördert telemedizinische Leistungen, indem Online-Sprechstunden und Telekonsile (die Beteiligung anderer Ärzte/Fachärzte) bei der Befundbeurteilung von Röntgenaufnahmen in die vertragsärztliche Versorgung aufgenommen werden.

„Mehr Zeit für Behandlung“

Gerade im Gesundheitswesen empfinden viele Menschen, aber gerade auch Ärztinnen und Ärzte, Bürokratie als besonders belastend. Denn wer krank ist, braucht schnelle und unbürokratische (ärztliche) Hilfe. Der Nationale Normenkontrollrat hat deshalb das Projekt „Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arzt- und Zahnarztpraxen“ ins Leben gerufen. Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und das Bundeskanzleramt haben das Projekt unterstützt und begleitet.

Ziel war es, in einem ersten Schritt einen Überblick über den bürokratischen Aufwand in den Arzt-, Zahnarzt- und Psychotherapeutenpraxen zu erhalten. Das StBA hat zu diesem Zweck 450 Informationspflichten untersucht, denen Ärzte und Zahnärzte unterliegen. Anschließend haben die Projektpartner in einem zweiten Schritt konkrete Handlungsempfehlungen herausgearbeitet, die

auf eine Senkung des Bürokratieaufwandes in den Praxen abzielen. Daran beteiligt waren u. a. der NKR, die Kassenärztliche Bundesvereinigung, die Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung, die Bundeszahnärztekammer, der Spitzenverband Bund der Krankenkassen, Vertreter einzelner Krankenkassen sowie verschiedener Kassenärztlicher und Kassenzahnärztlicher Vereinigungen. Insgesamt haben die Projektbeteiligten 20 Handlungsempfehlungen formuliert, die die Selbstverwaltung des Gesundheitswesens betreffen. Werden die Empfehlungen in den Praxen umgesetzt, dann sollte dies zu „Mehr Zeit für Behandlung“ führen.

Die Ergebnisse des Projektes und die einzelnen Handlungsempfehlungen finden sich im Abschlussbericht:

 www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Download/2015-08-28_download-projektbericht_arztpraxenprojekt.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Pflegeprojekt

Auch in der Pflege kann der bürokratische Aufwand die schnelle und menschlich gebotene Hilfe erschweren. Das im Auftrag des BMG entwickelte Modell einer effizienteren Pflegedokumentation (das sog. Strukturmodell) soll daher für Pflegekräfte die oft als sehr belastend empfundene Bürokratie spürbar verringern.

Der Pflegebevollmächtigte der Bundesregierung, Staatssekretär Karl-Josef Laumann, hat im Januar 2015 den Startschuss gegeben, um die vereinfachte Pflegedokumentation bundesweit einzuführen. Das neue Modell findet seither immer größere Verbreitung in den stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen. In der ersten Jahreshälfte informierten sich mehrere Tausend Pflegekräfte und Einrichtungsleitungen bei insgesamt 15 Veranstaltungen mit Staatssekretär Laumann über die Chancen des Konzepts. Das vom Pflegebevollmächtigten beauftragte Projektbüro schulte Multiplikatoren der Trägerverbände und Prüfinstitutionen, um das neue Modell zu verbreiten. Bereits zur Jahresmitte wurde das Ziel erreicht, dass sich ein Viertel aller ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen in Deutschland daran beteiligt. Zum Jahresende 2015 wuchs die Zahl auf ein Drittel aller 25.000 Pflegeeinrichtungen an.

Der Verzicht auf überflüssige Dokumentationen setzt bei den Pflegenden Zeit und Motivation frei, die künftig wieder in die direkte Pflege am Menschen fließen. Dieses Ziel wurde auch gesetzlich verankert (Zweites Pflegestärkungsgesetz mit den Klarstellungen zur Pflegedokumentation im neu gefassten § 113 Absatz 1 Satz 3 und 6 des Elften Sozialgesetzbuch). Danach dürfen die zeitlichen Einsparungen durch das neue Dokumentationsmodell nicht dazu führen, dass die Kostenträger die Pflegevergütung kürzen. Vielmehr sollen die Pflegekräfte ihre gewonnene Zeit für die ihnen anvertrauten pflegebedürftigen Menschen nutzen.

Die Vorteile des Strukturmodells überzeugen neben den Pflegeeinrichtungen auch immer mehr andere verantwortliche Stellen. Kostenträger, medizinische Dienste der Krankenversicherungen, Prüfdienste der privaten Krankenversicherungen, Heimaufsichten und nicht zuletzt die Hersteller von Dokumentationssystemen unterstützen den Prozess der Umstellung.

Die Entbürokratisierung der Pflege wird 2016 fortgesetzt. Als nächster Schritt ist geplant, die vereinfachte Pflegedokumentation auch in der Tages- und Kurzzeitpflege sowie in den Ausbildungsgängen der Pflegeberufe in den Ländern zu implementieren.

Elektronische Rechnung

Die elektronische Rechnung kommt in Deutschland immer mehr an. Durchgesetzt hat sich vor allem das zugrunde liegende Datenmodell namens ZUGFeRD (Zentraler User Guide des Forums elektronische Rechnung Deutschland), weil sich dieses einheitliche Format gleichermaßen für den elektronischen Rechnungsaustausch zwischen Unternehmen, Verbrauchern und Behörden eignet. Seit der Veröffentlichung des Standards im Jahr 2014 wurde das kostenlos verfügbare Datenmodell inzwischen mehr als 7.000 Mal aus dem Internet heruntergeladen.

Die Zahl der Softwareanbieter, die das Datenmodell ZUGFeRD in ihre Produktpalette integriert haben, steigt kontinuierlich.

Damit werden die Erleichterungen bei der elektronischen Rechnungsstellung mit einer geschätzten Entlastung von bis zu 18,6 Milliarden Euro pro Jahr für die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger allmählich spürbar. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, der elektronischen Rechnung weiter zum Durchbruch zu verhelfen.

Insbesondere auch mit Blick auf die gerade laufende Erarbeitung einer europäischen Norm für die elektronische Rechnung durch das Europäi-

sche Komitee für Normung (CEN) bietet sich die deutsche ZUGFeRD-Lösung als geeignetes Modell an. Schon jetzt erreicht das ZUGFeRD-Modell eine fast vollständige Übereinstimmung mit der sich abzeichnenden EU-Norm.

Daran zeigt sich, dass es richtig war, bei der ZUGFeRD-Lösung von Beginn an konsequent auf international verbreitete Standards wie z. B. PDF oder XML zurückzugreifen. Maschinenlesbare Dokumente können dadurch immer auch von Menschen gelesen werden wie bislang die analoge Rechnung auf Papier. Die elektronische Rechnung im ZUGFeRD-Datenformat ermöglicht so den Austausch von Daten, ohne dass die Partner sich vorher über das Format verständigen müssen.

E-Beschaffung

Besondere Bedeutung kommt der elektronischen Rechnung auch im öffentlichen Beschaffungswesen zu. Denn die Novellierung des europäischen Vergaberechts verpflichtet die Verwaltungen in den Mitgliedstaaten grundsätzlich ab dem 18. April 2016 dazu, Vergabeunterlagen im sog. Oberschwellenbereich grundsätzlich elektronisch bekanntzumachen und für jedermann kostenlos bereitzustellen. Ferner besteht die Möglichkeit die Anwendung einiger Vorschriften – abhängig davon, ob es sich um zentrale oder dezentrale Vergabestellen handelt – bis maximal zum 18. Oktober 2018 aufzuschieben. Spätestens im Oktober 2018 muss dann auch die gesamte Kommunikation in einem Vergabeverfahren grundsätzlich elektronisch abgewickelt werden.

Der Staatssekretärsausschuss Digitale Verwaltung 2020 hat deshalb am 3. März 2015 beschlossen, dass die Bundesministerien die Nutzung der e-Vergabe-Plattform des Bundes in ihren Geschäftsbereichen (also in der unmittelbaren Bundesverwaltung) sicherstellen. Die betroffenen Behörden sollen spätestens bis zum 18. April 2016 an die e-Vergabe-Plattform angebunden sein. Da die Umsetzung der EU-Richtlinien in nationales Recht die bisherigen Prozesse

verändern wird, gilt es, die elektronischen Systeme fristgerecht an die neue Rechtslage anzupassen.

Derzeit betreiben und nutzen die einzelnen Vergabestellen in Bund und Ländern unterschiedliche Plattformen: In Deutschland sind es rund 40 Systeme und in Europa über 300. Diese passen untereinander meist nicht zusammen und besitzen keinen einheitlichen Zugang für Bieter. Um die elektronische Vergabe sowohl für die bietenden Unternehmen als auch für die Behörden in Bund, Ländern und Kommunen einfacher zu machen, wurde ein Standard für den einheitlichen Zugang definiert. Am 17. Juni 2015 wurde XVergabe vom IT-Planungsrat als nationaler Standard beschlossen. XVergabe soll innerhalb eines Jahres fertiggestellt werden.

Auf der Grundlage von XVergabe arbeitet auch das europäische Projekt eSENS. Es soll die übergreifende Kommunikation der Vergabeplattformen auf europäischer Ebene ermöglichen. Eine erste erfolgreiche Pilotierung hat im zweiten Quartal 2015 stattgefunden.

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die Vergabeprozesse auf Bundesebene zu vereinheitlichen und einen übergreifenden Standard „E-Beschaffung Bund“ zu definieren. Dazu wurde ein sog. Referenzprozessmodell entwickelt, das kontinuierlich mit den einzelnen Ressorts abgestimmt und aktualisiert wird.

Machbarkeitsstudie zur Einführung eines Selbstveranlagungsverfahrens

Mit der „Machbarkeitsstudie zur Einführung eines Selbstveranlagungsverfahrens zur Ertragsbesteuerung von Unternehmen“ löste die Bundesregierung eine Zusage aus dem Koalitionsvertrag ein. Das Steuerverfahrensrecht wurde daraufhin untersucht, wie es durch ein Selbstveranlagungsverfahren vereinfacht werden kann. Das Vorhaben begann mit einer Studie zur Körperschaftsteuer. Deren Ziel war

es, eine Entscheidungsgrundlage zu schaffen sowie mögliche rechtliche, organisatorische und wirtschaftliche Auswirkungen für die Finanzverwaltung und die Unternehmen zu identifizieren. Hierfür lieferte die Studie wertvolle Erkenntnisse.

Nun gilt es, das begonnene Projekt „Modernisierung des Besteuerungsverfahrens“ zu Ende zu führen. Inwieweit vergleichbare Modernisierungsschritte auch bei der Besteuerung von Unternehmen erfolgversprechend sind und mit einer Selbstveranlagung verbunden werden können, soll nach der Umsetzung des Maßnahmenpakets „Modernisierung des Besteuerungsverfahrens“ geprüft werden.

Informationsportal zur Sozialversicherung für Arbeitgeber

In den Jahren 2012 bis 2014 führte das BMAS das Projekt „Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung (OMS)“ durch. Dabei ging es darum, die Melde-, Bescheinigungs- und Antragsverfahren zwischen Arbeitgebern und Sozialversicherung zu verbessern.

Schnell wurde deutlich, dass sich vor allem mittelständische und kleine Arbeitgeber schwer tun, die komplexen Vorgaben der Gesetze und Richtlinien zu durchdringen. Um ihre Informationspflichten zu erfüllen, müssen sie zahlreiche Daten sammeln und bereithalten. Die Datensammlung als Vorstufe der eigentlichen Datenerfassung wird jedoch kaum durch maschinelle Hilfen unterstützt. Im Projekt OMS wurde deshalb der Prototyp eines Informationsportals für Arbeitgeber erstellt, das hier Abhilfe schaffen soll.

Der Prototyp hat die Verantwortlichen überzeugt. Das Bundeskabinett beschloss daher im Dezember 2014 den Aufbau und Betrieb eines Portals, das Arbeitgeber über ihre sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten informiert. Das BMAS wurde mit dessen Aufbau und Einrichtung betraut. Die Umsetzung sollte in einem zweistufigen Projekt erfolgen.

In der ersten Projektstufe vom 1. April 2015 bis 31. Oktober 2015 wurde ein Lastenheft erstellt. In der zweiten Projektstufe vom 6. November 2015 bis zum 31. Dezember 2016 soll das Pflichtenheft erstellt und die technische Realisierung vorbereitet werden. Start der Plattform ist der 1. Januar 2017. Umgesetzt wird sie durch die Informationstechnische Servicestelle der gesetzlichen Krankenversicherung GmbH (ITSG). Auftraggeber ist die gesetzliche Krankenversicherung selbst. Bei der Erarbeitung werden alle Organisationen der Sozialversicherung und der Arbeitgeber einbezogen.

Das Informationsportal „Sozialversicherung für Arbeitgeber“ soll allen Arbeitgebern mit Sitz oder Niederlassung in Deutschland öffentlich als Onlineplattform zur Verfügung stehen. Darin können sie sich über die wesentlichen sozialrechtlichen Meldepflichten informieren, denen Arbeitgeber in Deutschland unterliegen. Zur Veranschaulichung werden konkrete Situationen dargestellt. So können sich Arbeitgeber unkompliziert an einem zentralen Ort einen Überblick über ihre Informations- bzw. Meldepflichten nach dem Sozialrecht verschaffen. Wer gut informiert ist, dem fällt es auch leichter, seinen Pflichten nachzukommen.

Die besondere Herausforderung besteht darin, dass die Vorschriften adressatengerecht aufbereitet und verständlich erläutert werden müssen. Der Arbeitgeber als Anwender soll deshalb durch einfache (Ja/Nein-) Entscheidungsfragen durch die komplexe Struktur des Meldewesens geführt werden.

Das Informationsportal enthält allerdings keine Funktionen, mit denen der Arbeitgeber Meldungen, Bescheinigungen oder Anträge abgeben könnte. Arbeitgeber- oder arbeitnehmerbezogene Daten sollen weiterhin ausschließlich auf den Internetportalen der Sozialversicherungsträger oder im elektronischen Datenaustauschverfahren übermittelt werden. Das Informationsportal ist nicht dazu gedacht, in Konkurrenz zu bestehenden Internetplattformen oder Anwendungen zur Sozialversicherungsmeldung zu treten.

Interaktives Informationstool zu Familienleistungen für das Internetportal „Familien-Wegweiser“

Familien werden in Deutschland in besonderer Weise unterstützt. Aber nicht jede Familie ist gleich. Sinnvoll sind deshalb Angebote, die auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Und so können Familien in Deutschland auf eine Vielzahl staatlicher Leistungen zählen. Dabei geht es nicht nur um materielle Unterstützung, sondern auch um Hilfen bei der Betreuung und der Erziehung und um rechtliche Informationen.

Ein besonderes Anliegen der Bundesregierung ist es, Bürgerinnen und Bürger umfassend über die familienpolitischen Leistungen zu informieren – damit sie das in Anspruch nehmen können, was ihnen zugedacht ist. Die Informationen müssen leicht zugänglich, verständlich und lebensnah sein. Das entspricht auch den Erkenntnissen aus der aktuellen Lebenslagenbefragung (siehe Abschnitt A).

Das BMFSFJ hat deshalb den Familien-Wegweiser ins Leben gerufen. Unter www.familien-wegweiser.de kann sich jeder über Vorhaben und Leistungen der Familienpolitik informieren. Alle wichtigen Lebensbereiche und Lebenslagen von Familien werden dort abgedeckt. Junge Eltern wissen das Angebot zu schätzen: Der Familien-Wegweiser trifft bei ihnen auf große Zustimmung.

Aber auch was gut ist, kann noch besser werden. Damit Eltern künftig noch schneller und zielgerichteter an die erforderlichen Informationen gelangen, wird der Familien-Wegweiser umfassend ausgebaut. Kernelement des verbesserten Angebots soll ein interaktives Informationstool zu Familienleistungen sein, das auch für mobile Endgeräte optimiert ist.

Familien und werdende Eltern können dann mit Hilfe einiger weniger Angaben und nach ein paar Klicks herausfinden, welche zentralen Leistungen für sie infrage kommen. Sie erfahren auch gleich, wann bzw. wo sie die Anträge stellen müssen. Checklisten, Links zu Formularen und Hinweise auf wichtige Ansprechpartner werden auch zu finden sein. Das neue Informationsangebot soll für alle Eltern da sein, sei es, dass sie das erste Kind bekommen, eine kinderreiche Familie haben oder alleinerziehend sind. Väter, die sich stärker am Familienleben beteiligen wollen, und Familien mit Migrationshintergrund finden die auf sie zugeschnittenen Informationen.

Was sich bisher beim Familien-Wegweiser bewährt hat, bleibt natürlich bestehen. Dazu gehören neben der hohen Informationsdichte auch die verschiedenen Zugänge zu den relevanten Informationen, z. B. über das umfangreiche Stichwortverzeichnis, die Suchfunktion und die Themendossiers. Wenn Familien jedoch nicht wissen, nach welchen Begriffen oder Leistungen sie genau suchen sollen, ist ein Stichwortverzeichnis nur wenig hilfreich. Eine Suchfunktion führt kaum zu den passenden Ergebnissen, wenn der Informationssuchende beispielsweise den Begriff „ElterngeldPlus“ gar nicht kennt.

Hier schafft das neue Informationstool Abhilfe. Denn Familien und werdende Eltern müssen dann nur noch Angaben zu ihrer eigenen Lebenssituation machen. Für alles Weitere sorgt das Tool: Es zeigt an, auf welche Leistungen im Einzelnen Anspruch besteht. Das spart eine Menge Zeit. Und hilft auch denjenigen, die von familienpolitischen Leistungen bisher noch keine Ahnung hatten.

E-Zuwendung

Um eine durchgängige elektronische Kommunikation der staatlichen Behörden mit den Empfängern staatlicher Zuwendungen zu ermöglichen, hat die Bundesregierung das Projekt e-Zuwendung gestartet. Dabei handelt es sich nicht um eine eigenständige Software, sondern um eine Weiterentwicklung des Projektförderinformationssystems des Bundes (profi/profiOnline).

Einzelne Abstimmungen und damit der gesamte Zuwendungsprozess werden durch die medienbruchfreie Kommunikation erheblich beschleunigt. Dokumente (z. B. spezifische Bescheide des Zuwendungsgebers, Rechnungen) können dann elektronisch direkt und sicher übermittelt werden. Zudem wird die Kommunikation zwischen den Zuwendungsgebern, also den einzelnen Behörden (bzw. Projektträgern), verbessert. So lassen sich beispielsweise durch die elektronische Frühkoordination Doppelförderungen erkennen und vermeiden.

Aktuell ist im Rahmen von profi eine Schnittstelle zum Datenimport aus Projektmanagementsystemen der Zuwendungsempfänger (für Zahlungsanforderungen und Nachweise) in Vorbereitung. Mittelfristig sollen auch elektronische Rechnungen im ZUGFeRD-Format eingereicht werden können. Für 2016 ist die Beantragung des Online-Zugangs für neu bewilligte Vorhaben direkt über das Förderportal des Bundes geplant. Positive Effekte sind im Ergebnis vor allem dort zu erwarten, wo eine häufige und regelmäßige Kommunikation mit Zuwendungsempfängern stattfindet. Kleinen oder einmaligen Zuwendungsempfängern stehen daneben herkömmliche Kommunikationswege offen, wenn diese im Einzelfall weniger Aufwand erwarten lassen.

Bundesmeldedatenabrufverordnung

Auch bei den Meldeämtern lässt sich Bürokratie abbauen, denn zahlreiche interne Prozesse können vereinfacht werden. Dazu soll beispielsweise die Bundesmeldedatenabrufverordnung beitragen, die am 1. November 2015 in Kraft getreten ist. Sie regelt die technischen Voraussetzungen für automatisierte Abrufe von Meldedaten. Behörden oder sonstige öffentliche Stellen des Bundes sowie der Länder haben auf diese Weise Zugriff auf die Daten sämtlicher Meldeämter. Durch die bundesweit einheitlichen technischen Standards beim automatisierten Abrufverfahren reduziert sich der Aufwand der Behörden. Auch manuelle Anfragen (per Brief, Fax und Telefon) von öffentlichen Stellen können schneller beantwortet werden. Der Informationsbedarf der öffentlichen Stellen kann durch das neue automatisierte Verfahren einfacher, schneller und zielgenauer befriedigt werden.

Modernisierung des Nationalen Waffenregisters (NWR)

Waffen sind ein sensibles Thema. Es ist daher notwendig, dass der Staat umfassend darüber informiert ist, wer welche Schusswaffen besitzt und warum. Aus diesem Grund gibt es seit 2013 das Nationale Waffenregister (NWR). Es hat nachweisbar zur Modernisierung der Waffenverwaltung beigetragen. Mit ihm können die Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern die wesentlichen Informationen viel besser nutzen als zuvor.

Die Innenministerkonferenz (IMK) prüft, wie das NWR stufenweise weiter ausgebaut werden kann, damit u. a. der gesamte Lebenszyklus einer Waffe (Herstellung, Handel, Ex- und Import) verfolgt und ausgewertet werden kann. Das entspricht auch im Wesentlichen den derzeitigen Vorschlägen zur Änderung der sogenannten EU-Feuerwaffenrichtlinie (Vorschlag der EU-KOM, Dok. COM (2015) 750 vom 18.11.2015 zur Änderung der EU-Richtlinie 91/477/EWG). Das würde nicht nur die Bekämpfung des

internationalen Terrorismus erleichtern. Vielmehr wäre damit auch ein weiterer Bürokratieabbau verbunden. Je moderner die Waffenverwaltung funktioniert, desto besser kann beispielsweise die Wirtschaft entlastet werden (z. B. bei den Meldepflichten).

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe NWR hat 2015, im Auftrag der IMK, ein Realisierungskonzept für den Registerausbau (Einbindung von Herstellern und Vertreibern von Waffen) mit Varianten erarbeitet. In der Frühjahrskonferenz 2016 der IMK wird sie die wesentlichen Ergebnisse zur Weiterentwicklung des Gesamtsystems vorstellen und Aussagen zu Bedarf, Nutzen, Aufwand und Kosten für die daran Beteiligten treffen.

Durch die vollständige Abbildung des Waffenlebenszyklus in einem zentralen Register würde der Ausbau des NWR neue Möglichkeiten für eine effiziente und bürgerfreundliche waffenrechtliche Verwaltung schaffen, die den Anforderungen an modernes Verwaltungshandeln ebenso entspricht wie den Ansprüchen der Bürger und Unternehmen sowie nicht zuletzt auch der Mitarbeiter/-innen der Waffenbehörden.

Verwaltungsprozesse im Pass- und Ausweiswesen

Einen Personalausweis braucht jeder; nicht selten wird auch ein Pass benötigt. Deshalb kommt der Bürokratieabbau in diesem Bereich allen Bürgerinnen und Bürgern unmittelbar zugute. Denn auch hier lassen sich die Verwaltungsprozesse, also Antragstellung und Ausgabe der Dokumente, weiter vereinfachen. Zu diesem Ergebnis kam eine Bund-Länder-AG, die die Abläufe in den Ämtern untersuchen und bewerten sollte. Sie identifizierte einige Vorgänge, die vereinfacht und gestrafft werden können. Die Ergebnisse der AG wurden den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden präsentiert. Werden die Vorschläge umgesetzt, sparen die Antragsteller Zeit und die Kommunalverwaltungen Kosten.

Konzentration der Familienkassen bei der Bundesagentur für Arbeit

Beim Kindergeld hat sich eine komplizierte Struktur an zuständigen Stellen etabliert: Neben den 14 Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit (BA), die das Kindergeld für rund 87 Prozent aller Kinder in Deutschland bearbeiten, gibt es über 8.000 einzelne Familienkassen des öffentlichen Dienstes. Diese bearbeiten das Kindergeld für die übrigen 13 Prozent, nämlich für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Eine derart hohe Anzahl an zuständigen Behörden steht einer modernen und wirtschaftlichen Verwaltung entgegen. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf erarbeitet, der die Sonderzuständigkeit der Familienkassen für Angehörige des öffentlichen Dienstes beenden soll. Ihre Zuständigkeiten sollen entweder auf die BA oder alternativ auf das Bundesverwaltungsamt übergehen. Für den Bereich von Ländern und Kommunen sollen die öffentlichen Arbeitgeber die Möglichkeit erhalten, ebenfalls Zuständigkeit und Fallbearbeitung an die BA abzugeben.

Durch die Verlagerung der Aufgaben wird die Zahl der zuständigen Stellen reduziert und eine bundesweit einheitliche Kindergeldbearbeitung ermöglicht. Auch die Bürgerinnen und Bürger werden von den vereinfachten Zuständigkeiten profitieren. Das Gesetzgebungsverfahren soll im Jahr 2016 abgeschlossen werden.

Zulassungsverfahren für Eisenbahnfahrzeuge

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, das Zulassungsverfahren für Eisenbahnfahrzeuge zu verbessern. In der Vergangenheit kam es hier immer wieder zu Verzögerungen, die es in Zukunft zu vermeiden gilt.

Die Reform sieht deshalb vor, dass auch private Prüforganisationen in den Zulassungsprozess eingebunden werden. Die Änderungen erfolgen in zwei Stufen: Die erste Stufe wurde mit dem Inkrafttreten

des Neunten Eisenbahnrechtsänderungsgesetzes am 6. Juni 2015 abgeschlossen. Zunächst ergeben sich daraus vermutlich Mehrbelastungen der Wirtschaft in Höhe von ca. 3,8 Millionen Euro. Das ist jedoch notwendig, denn die neuen Strukturen müssen ja erst noch geschaffen werden. Dazu gehört auch die Anerkennung von privaten Stellen, die die Prüfaufgaben wahrnehmen sollen. In der zweiten Stufe sollen die entsprechenden Rechtsverordnungen geändert werden. Nach deren Inkrafttreten wird dann mit einer deutlichen Entlastung der Wirtschaft gerechnet. Dies wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 2016 der Fall sein.

Internetbasierte Fahrzeugzulassung: i-Kfz

Das bisherige Verfahren zur Abmeldung oder Zulassung eines Fahrzeuges ist zeitaufwendig. In der Regel muss der Halter (oder ein Bevollmächtigter) persönlich bei der Zulassungsbehörde erscheinen.

Online-Verfahren haben den Vorteil, dass sich der Sach- und Zeitaufwand für den Halter erheblich reduziert. So hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) in einer ersten Stufe die Voraussetzungen geschaffen, Fahrzeuge (unter Nutzung des neuen Personalausweises) über das Internet abzumelden. Die dafür notwendigen Regelungen traten am 1. Januar 2015 in Kraft.

Alle ab diesem Datum zugelassenen Fahrzeuge werden mit Sicherheitscodes auf dem Kennzeichen und der Zulassungsbescheinigung Teil I ausgestattet und können ohne Gang zur Zulassungsbehörde abgemeldet werden.

Das erforderliche Gesetzgebungsverfahren für die zweite Stufe soll spätestens im Frühjahr 2016 beginnen. Bei dieser Stufe wird die Wiederzulassung eines Fahrzeuges auf denselben Halter über das Internet möglich gemacht. Parallel dazu werden in der dritten Stufe die Voraussetzungen für die vollständige Abwicklung aller Zulassungsvorgänge einschließlich Neuzulassung und Ummeldung über das Internet erarbeitet.

Durchführung von Planspielen und Modellversuchen vor gesetzlichen Änderungen

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist ein seit dem Jahr 1985 europarechtlich vorgeschriebenes Verfahren zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen von bestimmten Industrieanlagen (z. B. Stahlgießereien oder Windfarmen) und Infrastrukturvorhaben (z. B. Autobahnen oder Schienenwegen). Bevor solche Vorhaben zugelassen werden, sind bestimmte, EU-weit vorgegebene Verfahrensschritte durchzuführen. So muss u. a. ein UVP-Bericht erstellt und die Umweltbehörden sowie die Öffentlichkeit in das Verfahren einbezogen werden.

Die EU hat jedoch mit der Richtlinie 2014/52/EU die Vorgaben für die Durchführung der UVP verändert. Sie wurden an neuere Entwicklungen angepasst und dabei sehr viel konkreter und detaillierter gefasst als bisher.

Dies muss die Bundesregierung nun in nationales Recht umsetzen. Dabei werden Änderungen im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) notwendig. Diese Änderungen sollen zum Anlass genommen werden, das UVPG gleichzeitig umfassend zu überarbeiten und die darin enthaltenen Vorschriften einfacher, verständlicher und klarer zu fassen. Dabei will die Bundesregierung auch die Ziele des Arbeitsprogramms Bessere Rechtsetzung 2014 berücksichtigen, also den Erfüllungsaufwand reduzieren und die Rechtsetzungsprozesse vereinfachen.

Die bestehenden Schutzstandards sollen selbstverständlich beibehalten und keinesfalls abgesenkt werden. Gerade die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern lässt sich jedoch verbessern, indem z. B. verstärkt elektronische Medien zum Einsatz kommen: Die Betroffenen können sich dann über zentrale Internetportale sehr viel einfacher als bisher über ein beantragtes Vorhaben und seine voraussichtlichen Umweltauswirkungen informieren. Auch die Zulassungsentscheidung, die das Verfahren abschließt, soll im Internet veröffentlicht werden.

An anderer Stelle lässt sich das UVPG ebenfalls optimieren. Die bestehenden Vorschriften sind nämlich zum Teil unnötig kompliziert, schwer verständlich und bereiten im Gesetzesvollzug erhebliche Probleme. Dies führt zu erschwerten und undurchsichtigen Zulassungsverfahren. In der Praxis kommt es nicht selten zu einer Auslegung und Anwendung des UVPG, die rechtlich angreifbar ist. Durch sprachliche Veränderungen des Gesetzestexts und Anpassungen an die neuere Rechtsprechung sollen die Vorschriften klarer, verständlicher und rechtssicher werden.

Ein besonderer Vorteil des überarbeiteten UVPG: Die Qualität und die Praxistauglichkeit der Neuerungen können bereits vor ihrer Verabschiedung praktisch erprobt werden. Zu diesem Zweck testet das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) den von ihm erstellten Arbeitsentwurf in einem Planspiel. Der erste Teil fand am 24. November 2015 statt. Ein Teilnehmerkreis von 16 Personen, bestehend aus Consultants von Unternehmen, Gutachtern und Behördenmitarbeitern, spielte eine UVP-Vorprüfung für eine Schweinemastanlage mit zugehöriger Biogasanlage durch. Dabei erwiesen sich die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen als praktikabel. Bei einigen Vorschriften gab es aber auch noch punktuellen Überarbeitungsbedarf, um Unklarheiten auszuräumen. Zwei weitere Runden des Planspiels sollen im Frühjahr 2016 stattfinden. Das Vorhaben stellt damit ein gelungenes Beispiel dar, wie der Rechtsetzungsprozess einzelner Regelungen vorab erprobt werden kann.

Auch das BMVI macht von der Möglichkeit Gebrauch, ein Regelungsvorhaben vorab zu testen, allerdings nicht in einem Planspiel, sondern in einem Modellversuch. Dabei geht es um die Einführung der Fahrerlaubnis der Klasse AM bereits ab 15 Jahren. Mit ihr können Kleinkrafträder sowie drei- und vierrädrige Leichtkraftfahrzeuge bis 45 km/h gefahren werden. Das reguläre Mindestalter liegt bei 16 Jahren. Der Modellversuch wird regional begrenzt auf die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Außerdem ist er zeitlich auf fünf Jahre befristet (1. Mai 2013 bis 30. April 2018).

Im Vergleich zu einem simulierten Planspiel zeigt ein Modellversuch aufgrund seines experimentellen Charakters die Auswirkungen auf, die eine neue Regelung auf ihr reales Wirkungsfeld entfaltet. Denn in einem solchen Modellversuch sind – zeitlich befristet – auch die späteren Adressaten der Regelung involviert, zumindest eine repräsentative Menge von ihnen.

Das BMVI hat die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) mit der wissenschaftlichen Evaluierung des Modellversuchs beauftragt. Sie soll die konkreten Auswirkungen der AM-15-Regelung auf die Verkehrssicherheit, das Mobilitätsverhalten und den Fahrerlaubniserwerb untersuchen. Anschließend kann das BMVI abschätzen, wie sich eine solche Regelungsänderung auf die Verkehrssituation in ganz Deutschland auswirkt und ob sie in Dauerrecht überführt werden sollte.

Für die Evaluierung stützt sich die BASt auf zwei methodisch unterschiedliche Untersuchungen:

1. auf eine Analyse der sog. Verkehrsbewährung von Modellversuchsteilnehmern und Nichtteilnehmern. Dazu untersucht das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) anhand der amtlichen Registerdaten die Zahl der verschuldeten Unfälle sowie Delikteintragungen im Fahreignungsregister.
2. auf eine Befragung von Modellversuchsteilnehmern und Nichtteilnehmern, die das Institut für empirische Soziologie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Ifes) durchführt.

Zwischenergebnisse werden im Sommer 2016, abschließende Ergebnisse im Herbst 2017, also noch vor Ablauf des Modellversuchs, vorgelegt.

ELVA – Elektronische Vorgangsbearbeitung und Archivierung

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat ebenfalls Maßnahmen eingeleitet, die Bürokratie abbauen und Verwaltungsprozesse vereinfachen sollen. Eine davon ist das Projekt ELVA (Elektronische Vorgangsbearbeitung und Archivierung). In mehreren Schritten werden hierbei eine moderne elektronische Schriftgutverwaltung, elektronische Akte und die elektronische Vorgangsbearbeitung in einem einheitlichen Verfahren realisiert. Ziel ist es, die Kommunikationswege sowohl innerhalb des Ministeriums als auch mit anderen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern zu verbessern und Arbeitsabläufe zu optimieren. Geschäftsvorgänge sollen elektronisch entlang einer medienbruchfreien Prozesskette bearbeitet werden können.

Mit Einführung der elektronischen Akte können die Beschäftigten schnell, orts- und zeitunabhängig auf Akteninhalte zugreifen. Das Auffinden aktueller Informationen wird durch systematisches Speichern an einem zentralen Speicherort und Volltextrecherche in der E-Akte wesentlich vereinfacht. Das sichert eine hohe Qualität bei der Bearbeitung. Ist das Projekt ELVA abgeschlossen, wird es möglich sein, laufende Vorgänge bis hin zu ihrer Archivierung in einem einheitlichen System elektronisch zu bearbeiten. Entsprechend dem E-Government-Gesetz werden die Arbeitsabläufe effizienter und transparenter, Prozesse werden optimiert und beschleunigt.

Im ersten Schritt wurde im Frühjahr 2014 ELVA erfolgreich als neues System der elektronischen Schriftgutverwaltung im BMBF eingeführt. Im Jahr 2016 soll die Pilotierung der elektronischen Akte erfolgen und darauf aufbauend voraussichtlich im Jahresverlauf die Einführung der E-Akte im gesamten BMBF beginnen. Im Anschluss daran wird die elektronische Vorgangsbearbeitung in ELVA erprobt.

Europäischer elektronischer Mautdienst

Anfang der 1990er Jahre wurden in mehreren europäischen Ländern elektronische, allerdings untereinander inkompatible Mautsysteme eingeführt. Der Betrieb eines Lkw, der europaweit für den Gütertransport eingesetzt werden soll, ist zurzeit noch ziemlich aufwendig. Denn der Halter muss ihn bei verschiedenen Mauterhebern registrieren und mit mehreren Erfassungsgeräten ausstatten. Die EU hat mit Zustimmung der Mitgliedstaaten bereits Schritte zur Entlastung der Transportunternehmen eingeleitet. Nach der Richtlinie 2004/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 und der Entscheidung 2009/750/EG der EU-Kommission vom 6. Oktober 2009, soll ein europäischer elektronischer Mautdienst (EEMD) eingeführt werden, der es seinen Nutzern ermöglicht, auf der Grundlage eines einzigen Vertrages und mit nur einem Fahrzeuggerät die Maut in der Europäischen Union zu entrichten.

Bislang gibt es allerdings noch keinen Anbieter für den EEMD. Die meisten Mitgliedstaaten konnten ihre Vorbereitungen noch nicht abschließen und potenzielle Anbieter sehen zurzeit kein tragfähiges Geschäftsmodell.

Die Bundesregierung hat die erforderlichen Anpassungen des nationalen Rechts an die zwingenden europarechtlichen Vorgaben umgesetzt. Dadurch sind alle den Mitgliedstaaten zugewiesenen Aufgaben und auch alle Anforderungen geregelt, die von EEMD-Anbietern in Deutschland zu erfüllen sind.

Zuständig für den EEMD auf Bundesebene ist laut Mautsystemgesetz das Bundesamt für Güterverkehr (BAG). Alle erforderlichen technischen und organisatorischen Anpassungen im BAG sind weitgehend abgeschlossen. Mit Wirkung zum 30. April 2015 hat das BAG den ersten EEMD-Anbieter, die AGES EETS GmbH, registriert.

Das Mautsystemgesetz sieht auch die Errichtung und den Betrieb einer privatwirtschaftlichen Vermittlungsstelle vor, die bei Streitigkeiten zwischen EEMD-Anbietern und Mauterhebern auf eine einvernehmliche Streitbeilegung hinwirken soll. Im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens des BMVI hat die Kanzlei Taylor Wessing dafür den Zuschlag erhalten. Die Übertragung wurde am 1. Dezember 2015 im Bundesanzeiger bekanntgegeben.

Arbeitsmittel zur Rechtsvorbereitung

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die bestehenden Arbeitshilfen und Leitfäden zum Gesetzgebungsverfahren zu überprüfen und notfalls zu aktualisieren. Dazu wurden bereits mehr als 40 bestehende Arbeitshilfen und Leitfäden erhoben und dokumentiert.

Werden die überarbeiteten Arbeitshilfen von den verantwortlichen Ressorts zur Veröffentlichung freigegeben, sollen sie auch in die Neuauflage des vom Bundesministerium des Innern (BMI) herausgegebenen „Handbuchs zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ aufgenommen werden. Das soll sicherstellen, dass die am Rechtsetzungsprozess beteiligten Personen alle Arbeitshilfen an einer zentralen Stelle auffinden können. Darüber hinaus sollen einzelne Arbeitshilfen im Rahmen des Projektes „eGesetzgebung“ (siehe unten) vollständig digitalisiert und durch IT-Tools abgebildet werden. Eine erste digitale Arbeitshilfe zur Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzentwürfen befindet sich derzeit in der Testphase.

Sprachberatung stärken

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) ist verantwortlich für das Projekt „Sprachberatung stärken“. Ein wesentlicher Teil dieses Projekts ist es, diejenigen, die Gesetzentwürfe schreiben, darüber zu informieren,

- wie wichtig es ist, Gesetzestexte vom ersten Entwurf an verständlich zu formulieren,
- dass innerhalb der Bundesregierung eine kompetente sprachliche Beratung und Gesetzesredaktion durch den Redaktionsstab Rechtssprache beim BMJV zur Verfügung steht, und
- wie der Redaktionsstab Rechtssprache am besten in die Arbeit an Gesetzentwürfen einzubeziehen ist.

Deshalb hat das BMJV zur Arbeit des Redaktionsstabs Rechtssprache mehrere Informationsveranstaltungen in den Bundesministerien durchgeführt und mit den Teilnehmern Möglichkeiten einer besseren Zusammenarbeit erörtert. Weitere Informationsveranstaltungen finden 2016 statt.

Daneben bietet die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAkÖV) mehrmals im Jahr Praktiker-Seminare zur Gesetzgebung an. Dort werden nicht nur die Sprachberatung und Gesetzesredaktion vorgestellt, vielmehr können die Teilnehmer auch praktisch an Beispieltexten üben, verständlichere Gesetzentwürfe zu verfassen.

Auch der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages hat sich in der Vergangenheit mehrfach mit Kritik an schwer verständlichen Gesetzen befasst und das BMJV um Stellungnahme gebeten. Das BMJV berichtete ihm daraufhin im Juni 2015, wie sich die Bundesregierung für verständliche Gesetzesformulierungen einsetzt und welche Möglichkeiten die Sprachberatung und die Gesetzesredaktion durch den Redaktionsstab Rechtssprache bieten.

Elektronisches Gesetzgebungsverfahren (eGesetzgebung)

Bei dem Projekt „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren (eGesetzgebung)“ geht es dem federführenden BMI darum, einen durchgängigen elektronischen Gesetzgebungsworkflow einzuführen. Denn das Verfahren bis zur Verkündung eines neuen Gesetzes ist sehr abstimmungsintensiv und viele verschiedene Akteure sind daran beteiligt: die Bundesregierung, der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, der Vermittlungsausschuss, der Bundespräsident sowie Länder und Verbände. Ziel des Projektes ist es, den Daten- und Dokumentenfluss im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene bis 2021 vollständig elektronisch, medienbruchfrei und interoperabel zwischen allen Beteiligten vom ersten Textentwurf über die Abstimmung und Beratung bis zur Verkündung abzuwickeln.

Nach der Bereitstellung der erforderlichen Projektmittel durch den Deutschen Bundestag werden aktuell die ersten Schritte umgesetzt. Eine detaillierte Ist-Erhebung aller Prozesse im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene wird derzeit erstellt und bis Juli 2016 abgeschlossen.

Ein wesentliches Modul des elektronischen Gesetzgebungsverfahrens wird die bereits etablierte Software eNorm sein. In einem selbstständigen Projekt unter der Federführung des BMJV hat sie sich bereits zu einem wichtigen Werkzeug der Normsetzung entwickelt. Die Software soll jedoch weiterentwickelt werden: Bei den Funktionen und der Bedienbarkeit sind noch grundlegende Verbesserungen möglich. Weiterhin soll sie optimal darauf vorbereitet sein, in den Gesamtprozess des „Elektronischen Gesetzgebungsverfahrens“ integriert zu werden. Bereits ab 2016 steht in der Bundesverwaltung ein zentraler eNorm-Anwendersupport zur Verfügung, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter effizient bei der eNorm-Anwendung zu unterstützen.

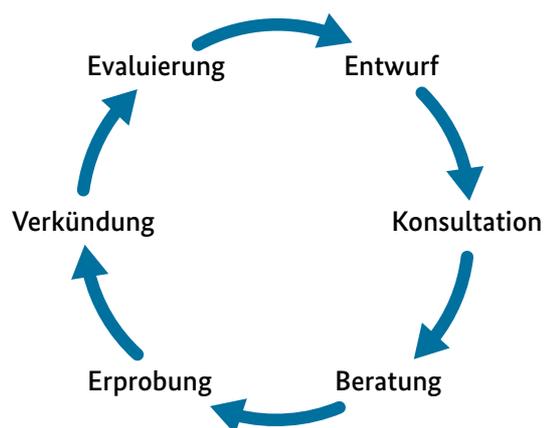
C | SYSTEMATISCHE EVALUIERUNG

Das Hauptanliegen des Arbeitsprogramms Bessere Rechtsetzung 2014 ist, die Prozesse der Rechtsetzung zu optimieren. Das kann auf verschiedenen Ebenen zu Verbesserungen führen:

- Die Qualität der Rechtsvorschriften wird gesichert.
- Die Rechtsvorschriften finden größere Akzeptanz bei den Betroffenen (Bevölkerung, Behörden etc.).
- Die Wirksamkeit des Rechts erhöht sich.

Dafür sollen bei Gesetzgebungsvorhaben alle zugrundeliegenden Verfahren im Rechtssetzungskreislauf konkret verbessert werden. Das betrifft den ersten Entwurf genauso wie dessen Beratungen bis hin zur nachträglichen Evaluierung des Gesetzesvollzugs.

Abbildung 6 | Darstellung einzelner Phasen des Rechtsetzungsprozesses



Vor allem die systematische Evaluierung eines Regelungsvorhabens kann viel zu einer besseren Rechtsetzung beitragen. Ein wichtiges Prüfkriterium bei der nachträglichen Evaluierung ist beispielsweise die Zielerreichung. Denn ein Vorhaben, das sein Ziel verfehlt, hat höchstwahrscheinlich auch unnötigen Erfüllungsaufwand erzeugt. Weitere Prüfkriterien können u. a. sein:

- die Akzeptanz und Praktikabilität der Regelung,
- etwaige – auch unbeabsichtigte – Nebenfolgen,
- die Effizienz der Regelung (d. h. das Verhältnis von Kosten zu Ergebnissen bzw. von Vor- und Nachteilen).

Der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau hat im Januar 2013 eine Konzeption entwickelt, die Inhalt und Verfahren einer solchen systematischen Evaluierung regelt. Diese Konzeption lässt sich jedoch erst dann beurteilen, wenn die betroffenen Regelungen mindestens drei bis fünf Jahre in Kraft sind. Auch ausreichende Erfahrungswerte mit der Anwendung der Konzeption sollten vorliegen. Bei einem im Februar 2015 durchgeführten Workshop der Bundesregierung wurden allerdings bereits erste Ergebnisse von sieben Pilotvorhaben vorgestellt. Auch im Rahmen der Fachkonferenz des NKR am 19. Oktober 2015 im Bundeskanzleramt wurde die Evaluierungskonzeption diskutiert.

Als Zwischenergebnis kann derzeit festgehalten werden:

- Die Zielerreichung ist ein herausragendes Prüfkriterium einer Evaluierung. Hierzu sollte der Gesetzgeber bereits frühzeitig grundlegende Vorüberlegungen anstellen. Er sollte die spätere Evaluierung seines Vorhabens bereits während der Rechtsetzung mit bedenken.
- Evaluierungen basieren im Wesentlichen darauf, Informationen zu sammeln und zu bewerten. Anschließend werden sie für den neuen politisch-fachlichen Entscheidungsprozess über das weitere Vorgehen mit dem Regelungsvorhaben genutzt. Um belastbare, objektivierbare Erkenntnisse über die Steuerungswirkung von Gesetzen bzw. Verordnungen ableiten zu können, ist eine sichere Informationsbasis erforderlich. Falls nötig, sind diese Informationen bereits parallel im praktischen Vollzug zu sammeln.
- Evaluierungen dienen der Qualitätssteigerung. Sie können als Grundlage für eine neue politisch-fachliche Diskussion dienlich sein. Gleichzeitig soll aber ein Automatismus, etwa in Form einer immerwährenden „Evaluierungsspirale“, verhindert werden.

Ferner untersucht und erprobt die Projektgruppe „wirksam regieren“ im Planungsstab des Bundeskanzleramtes Möglichkeiten, durch Ex-ante-Wirksamkeitsanalysen im Vorfeld einer politischen Maßnahme verschiedene Varianten von Maßnahmen zu testen und dabei Erkenntnisse der Verhaltenswissenschaften zu nutzen. Ziel dieses Ansatzes ist es, einen möglichst hohen Zielerreichungsgrad von Maßnahmen zu erreichen. Dies soll den betroffenen Bürgern nutzen.

D | DIE BÜROKRATIEBREMSE („ONE IN, ONE OUT“)

Die Bundesregierung hat im Dezember 2014 im Rahmen der Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft vereinbart, den Anstieg der Belastungen für die Wirtschaft nach dem Prinzip „One in, one out“ dauerhaft zu begrenzen. Im März 2015 wurde schließlich das Konzept zur Umsetzung der Bürokratiebremse beschlossen (siehe Anhang 1).

Kern der Regel „One in, one out“ ist es, dass jedes Bundesministerium in gleichem Maße Belastungen abbaut, wie durch neue Regelungen zusätzliche Belastungen entstehen. Dadurch sollen Erfüllungsaufwände dauerhaft begrenzt werden, ohne politisch gewollte Maßnahmen zu behindern.

Die Bürokratiebremse gilt grundsätzlich für alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung, die sich

auf den laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft auswirken. Ausnahmen sind nur zugelassen bei Vorhaben, die

- EU-Vorgaben, internationale Verträge, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Europäischen Gerichtshofs jeweils 1:1 umsetzen oder
- der Abwehr erheblicher Gefahren dienen oder
- nur ein Jahr lang wirken.

Die Bürokratiebremse wirkt ressortspezifisch. Das bedeutet, dass jedes Bundesministerium grundsätzlich dafür verantwortlich ist, neuen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft an anderer Stelle zu kompensieren. Sofern dies nicht innerhalb des Regelungsvorhabens oder durch Verrechnung mit einem Überschuss an Entlastungen aus früheren Vorhaben möglich ist, soll die Entlastungsmaßnah-

me binnen eines Jahres vorgelegt werden. Erkennt das betreffende Ministerium keine Kompensationsmöglichkeiten, kann auch ein anderes Ressort die Kompensation übernehmen. Ausnahmsweise kann der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau auch eine Deckelung der Kompensation beschließen, sofern der neu entstandene Erfüllungsaufwand die Kompensationsfähigkeit des Ministeriums übersteigt oder Vorteile des Regelungsvorhabens für die Wirtschaft nicht adäquat wiedergibt. Hierzu ist der NKR anzuhören.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2015 insgesamt 53 Vorhaben beschlossen, die unter die Bürokratiebremse fallen. Dabei haben 26 Vorhaben mit insgesamt 457 Millionen Euro zu einem Anstieg („in“) des laufenden Erfüllungsaufwands geführt. Dem

gegenüber stehen 27 Vorhaben, die mit insgesamt 1.415 Millionen Euro zu dessen Rückgang („out“) beigetragen haben. Das Ergebnis ist beeindruckend: Im Saldo hat sich 2015 der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft um 958 Millionen Euro verringert.

Zurzeit kann die Entlastung durch die Modernisierung des Vergaberechts nur geschätzt werden (siehe vorläufige Schätzungen in Abschnitt H 3.2 und Anhang 2). Diese Höhe wird daher im Rahmen einer Nachmessung überprüft und das Ergebnis entsprechend bei der endgültigen One in, one out - Bilanz für diese Legislaturperiode berücksichtigt.

Die Verteilung der Be- und Entlastungen auf die einzelnen Ressorts ist Anhang 2 zu entnehmen.

E | DAS BÜROKRATIE- ENTLASTUNGSGESETZ

Ein wichtiger Schritt innerhalb des Arbeitsprogramms Bessere Rechtsetzung 2014 war der Eckpunktebeschluss des Bundeskabinetts zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft vom 11. Dezember 2014. Daraus resultierte das im Sommer 2015 verabschiedete Bürokratieentlastungsgesetz, das besonders für Unternehmen zu erheblichen Entlastungen führen soll.

Das Gesetz umfasst Maßnahmen, die vor allem jungen und schnell wachsenden Unternehmen zugutekommen. So wurden die Grenzwerte für die Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten im Handelsgesetzbuch und der Abgabenordnung um jeweils 20 Prozent auf 600.000 Euro (Umsatz) bzw. 60.000 Euro (Gewinn) angehoben. Außerdem hat die Bundesregierung die Ausnahmeregelungen für Existenzgründer in der Wirtschaftsstatistik ausgeweitet. Erstmals wird dieses Prinzip auch in bestimmten Teilen der Umweltstatistik angewendet.

Weitere Maßnahmen betreffen das Steuerrecht. Ein wichtiger Schritt war hier die Vereinfachung bei der Kirchensteuer: Banken, Versicherungen, Kapitalgesellschaften und Genossenschaften sind zum Abzug von Kirchensteuer verpflichtet. Zu diesem Zweck erfolgt ein Abgleich des Religionsmerkmals mit dem Bundeszentralamt für Steuern. Bislang mussten die Kunden jedes Jahr aufs Neue über diesen Abgleich informiert werden. Dazu wurden Millionen von Standardschreiben versandt. In den meisten Fällen haben die Kunden diese Briefe dann ungelesen abgeheftet. Künftig wird es ausreichen, sie nur noch einmal über den Abgleich bzw. das Widerspruchsrecht zu informieren.

Die wichtigsten Änderungen traten zum 1. Januar 2016 in Kraft. Insgesamt entlastet das Gesetz die Wirtschaft von Erfüllungsaufwand im Umfang von 704 Millionen Euro. Grob überschlagen sind das mehr als 15 Millionen Arbeitsstunden, die die deutsche Wirtschaft künftig nicht mehr für Statistiken und Standardschreiben aufwenden muss. Diese Zeit steht stattdessen für Arbeit an Investitionen, Innovationen und Wertschöpfung zur Verfügung.

F | ZUSAMMENARBEIT MIT LÄNDERN UND KOMMUNEN

Bundesregierung, Länder und Kommunen arbeiten seit 2007 eng zusammen, um Bürgerinnen, Bürger und die Wirtschaft in Deutschland weiter zu entlasten. Das gemeinsame Ziel ist es, ein reibungsloses Zusammenwirken von Bundesrecht und seinem Vollzug durch Länder und Kommunen zu erreichen. Deshalb tauschen sich die jeweils zuständigen Fachleute bei der Vorbereitung von Regelungsentwürfen in den Fachministerkonferenzen von Bund und Ländern sowie in ihren Facharbeitskreisen intensiv aus.

Außerdem gilt es, den Aufwand für die Datenerhebung zu verringern, mit der die Erfüllungsaufwände ermittelt werden. Aus diesem Grund hat das StBA

sein Programm „Erfüllungsaufwand berechnen ex ante (ERBEX)“ auch mit der Option einer Länderabfrage ausgestattet. Erste Erprobungen im Jahr 2015 haben bestätigt, dass der Datenaustausch zwischen Bundesministerien und Landesbehörden auf diesem Weg erheblich einfacher ist.

Auch bei der Überprüfung von bundesrechtlichen Vorschriften durch das BMI wurden Länder und Kommunen um ihre Mitwirkung gebeten. Hier kommen vor allem solche Verfahren auf den Prüfstand, die persönliches Erscheinen oder die sog. Schriftform erfordern (siehe Abschnitt B).

Im Bund-Länder-Kommunen-Arbeitskreis beim Bundeskanzleramt wurden Erfahrungen aus folgenden Ländern und Regionen und zu folgenden Themen ausgetauscht:

Normenscreening
amtlich einfach **Bürokratieentlastungsgesetz**
eGovernment eRechnungen wirksam regieren
an die öffentliche Verwaltung
Bürgerbeteiligung Vollzugskosten der Verwaltung
Bürger schaffen Wissen „one in, one out“ Spanien
internationaler Galizien, Baskenland, Katalonien Stand der Forschung
Erfahrungsaustausch Paragrafenbremse Frankreich
Lebenslagenbefragung Mexiko Evaluierung
Gesetzesredaktion Kreis Lippe

Auch auf internationaler Ebene werden die Länder und Kommunen unterstützt: Die Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) hat beispielsweise dargestellt, wie Länder und Kommunen am internationalen Erfahrungsaustausch unmittelbar teilnehmen können. Außerdem will die OECD die Reduzierung von Bürokratie und Regulierungen auch ebenenübergreifend unterstützen.

Darüber hinaus haben auch einzelne Länder umfassende Initiativen ergriffen, um den Umfang der Regulierungen und Belastungen für Wirtschaft und Bürger zu verringern: Bayern z. B. hat eine „Paragrafenbremse“ eingeführt, um die Zahl der Normen zu reduzieren. In Nordrhein-Westfalen wurde gemeinsam mit den Industrie- und Handelskammern eine unabhängige Stelle geschaffen, die für den Landesgesetzgeber die Be- oder Entlastungen kalkuliert, die insbesondere kleine und mittlere Unternehmen aus Gesetzentwürfen der Landesregierung zu erwarten haben. Im Freistaat Sachsen hat Ende 2015 der sächsische Normenkontrollrat die Arbeit aufgenommen, und Baden-Württemberg richtet sein Engagement im Bereich Bessere Rechtsetzung besonders auf eine frühe und intensive Beteiligung von Bürgerinnen und

Bürgern an der Weiterentwicklung von Politik und Recht. Zahlreiche Länder haben darüber hinaus auch systematisch untersucht, bei welchen landesrechtlichen Verfahren die Pflicht, persönlich zu erscheinen oder eine eigenhändige Unterschrift zu leisten, abgeschafft werden kann.

Die Bundesregierung prüft außerdem die Möglichkeiten einer intensiveren Zusammenarbeit mit den Ausschusseksretariaten des Bundesrates und dem Normenkontrollrat.

Weiterführende Links:

-  www.clearingstelle-mittelstand.de
-  www.justiz.sachsen.de/content/5111.htm
-  www.bayern.de/buerokratieabbau
-  www.beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de
-  www.oecd.org/gov/regulatory-policy/conference-on-implementing-regulatory-policy-at-subnational-level.htm

G | INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

G. 1 Europäische Union

I. Bessere Rechtsetzung: Die EU geht neue Wege

Seit 1. November 2014 ist die neue Europäische Kommission (Kommission) unter Jean-Claude Juncker im Amt. Sie misst einer besseren Rechtsetzung und dem Bürokratieabbau große Bedeutung bei. Das zeigt sich bereits in den veränderten Zuständigkeiten: Verantwortlich für diese Themen ist seit Amtsantritt der Erste Vizepräsident der Kommission, Frans Timmermans. Die Kommission brachte aber nicht nur diese institutionelle Neuerung auf den Weg. Auch inhaltlich legte sie am 19. Mai 2015 ein Paket zur besseren Rechtsetzung vor. Ziel ist, die Qualität der Rechtsetzung und damit das Recht selbst noch besser zu machen.

 http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_de.htm

- Mitteilung „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“
- Arbeitsdokument über Stand und Ausblick des REFIT-Programms
- Leitlinien zur besseren Rechtsetzung (u. a. für Folgenabschätzung, Evaluierung und Konsultationen)
- Vorschlag für eine überarbeitete Inter-institutionelle Vereinbarung zur besseren Rechtsetzung (nebst Anlage)
- Mitteilung und Entscheidung über die Einrichtung des Ausschusses für Regulierungskontrolle
- Mitteilung und Entscheidung über Struktur und Funktionsweise der REFIT-Plattform
- Neue Leitlinien zur Erstellung von Folgenabschätzungen für EU-Regelungen.

Wichtig ist dabei auch ein Vorschlag für eine überarbeitete Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament (EP) zur besseren Rechtsetzung, die die Qualität der Gesetzgebung über den gesamten Gesetzgebungsprozess verbessern soll. Nach intensiven Verhandlungen zwischen den drei Institutionen wurde die Vereinbarung im März 2016 angenommen. Die bisherige Vereinbarung stammte noch aus dem Jahr 2003.

Die Qualität der Rechtsetzung wird weiter verbessert

Die Qualität der Rechtsetzung kann durch verschiedene Instrumente verbessert werden. Entscheidend ist jedoch, dass die Institutionen, die an der Rechtsetzung beteiligt sind, Transparenz über ihre Entscheidungen schaffen, und dass ihre Ergebnisse nachvollziehbar sind. Die Erfahrungen aus mehreren EU-Mitgliedstaaten zeigen, dass es für eine gute Gesetzgebung entscheidend ist, die Folgen von Gesetzen auf der Grundlage einheitlicher Standards zu ermitteln. Diese so genannten Folgenabschätzungen müssen dann auf ihre Qualität geprüft werden, und zwar von einer unabhängigen Stelle. Außerdem sind Evaluierungen bereits bestehender Regelungen wichtig, um festzustellen, ob die Umsetzung der Regelung in der Praxis gut funktioniert und das beabsichtigte Ziel erreicht wird – und dies mit einem möglichst geringen Aufwand. In diesen Bereichen hat die Kommission grundlegende Verbesserungen beschlossen.

Die neuen Leitlinien

Wie bisher wird die Kommission zu allen Vorschlägen, die voraussichtlich signifikante Wirkungen entfalten, Folgenabschätzungen vorlegen.

Ihre bisherigen Leitlinien zu Folgenabschätzungen hat die Kommission durch neue Leitlinien ersetzt, die nun insbesondere auch für Evaluierungen

gelten, und diese um einen sog. Werkzeugkasten (auf Englisch: toolbox) ergänzt, in dem weitergehende technische Aspekte der Folgenabschätzungen beschrieben sind. So gibt es u. a. 16 verschiedene Anleitungen für die Abschätzung verschiedener Gesetzesfolgen, z. B. für KMU, für Verbraucher, bezüglich der Ressourceneffizienz, hinsichtlich Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Sozialschutz oder mit Blick auf die Innovationsfähigkeit von Unternehmen. Ein Blick in die Leitlinien und den Werkzeugkasten lohnt sich, denn die Ergebnisse von Folgenabschätzungen und Evaluierungen werden dadurch besser verständlich.

ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm

ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm

Der neue Ausschuss für Regulierungskontrolle

Das am 1. Juli 2015 eingerichtete „Regulatory Scrutiny Board“ (RSB, auf Deutsch: Ausschuss für Regulierungskontrolle) ersetzt das bisherige „Impact Assessment Board“ (IAB, auf Deutsch: Ausschuss für Folgenabschätzung). Eine neue Zusammensetzung soll die Unabhängigkeit des Ausschusses besser gewährleisten und so die Qualitätskontrolle verbessern: Der RSB Vorsitz wird von einem hochrangigen Kommissionsmitarbeiter geleitet (Generaldirektor im Generalsekretariat). Auch die sechs weiteren Mitglieder werden nur für das neue Gremium tätig sein. Während das bisherige IAB ausschließlich mit Mitarbeitern der Kommission besetzt war, sollen nunmehr drei Mitglieder des RSB externe Fachleute sein. Das ist als Fortschritt anzusehen.

ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_de.htm

Die Kommission hat es sich darüber hinaus zum Ziel gesetzt, die Evaluierungen bereits bestehender Gesetze (sowie die umfassenderen sog. Eignungstests einzelner Politikbereiche) weiter auszubauen.

Das RSB wird künftig auch die Qualität dieser Evaluierungen überprüfen.

ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm

Bei dem neuen Ausschuss für Regulierungskontrolle RSB handelt es sich keineswegs nur um das bisherige Impact Assessment Board in neuem Gewand. Deutschland hat im Vorfeld viel Überzeugungsarbeit geleistet, um die Kommission für den Gedanken zu gewinnen, dass eine größere Unabhängigkeit des Gremiums zu besserer Qualität bei der Folgenabschätzung führt. Ein erster Erfolg ist, dass das Gremium mit drei unabhängigen Experten besetzt wird. Die Bundesregierung wird sich weiterhin für einen wirksamen unabhängigen Normenkontrollmechanismus auf EU-Ebene einsetzen. Denn Folgenabschätzungen sollen methodisch einwandfrei, plausibel und verständlich auf die Folgen der geplanten EU-Gesetze hinweisen – also insgesamt eine bessere Qualität gewährleisten.

Auch in Deutschland sind Evaluierungen wichtig. Seit 2013 gibt es eine Pflicht zur systematischen Evaluierung von Gesetzen. Damit kann sichergestellt werden, dass von Anfang an die Erfahrungen aus der Anwendung der Gesetze in neue Regelungen und Folgenabschätzungen einfließen.

Besonders bedeutsam aus der Sicht Deutschlands ist, dass für die Folgenabschätzungen und Evaluierungen der Kommission erstmals ein systematischer Ansatz vorliegt, und zwar auf Grundlage der neuen Leitlinien (siehe oben). Außerdem begrüßt Deutschland, dass auch die Evaluierungen der Kommission künftig einer Qualitätskontrolle durch das RSB unterzogen werden.

Interessenvertreter werden besser eingebunden

Wer von neuen Regelungen betroffen ist, sollte auch in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden. Das ist von signifikanter Bedeutung für gutes, effizientes Recht. Deutschland geht hier mit gutem Beispiel voran: Jeder Gesetzentwurf durchläuft eine Länder- und Verbändeanhörung. Das stellt sicher, dass Gesetzentwürfe nicht an den Betroffenen vorbeigehen. In Ergänzung zu dieser formalen Beteiligung, hat die Bundesregierung ein Eingangsportal geschaffen, das zum jeweils verantwortlichen Ministerium führt:

www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Service/GesetzesvorhabenBundesregierung/_node.html

Auch die Kommission hat eine lange Tradition der Konsultationen und Anhörungen. Praktisch war es in der Vergangenheit aber häufig schwierig, in Brüssel die eigene Position zu einer geplanten Regelung in die Entscheidungsfindung einzubringen. Dies will die Kommission künftig verbessern. Zwar wird sie weiterhin zu Gesetzentwürfen oder Folgenabschätzungen keine direkten Konsultationen abhalten, wie es die Bundesregierung und viele weitere Mitgliedstaaten beispielsweise in einem Schreiben vom 1. April 2015 an den Vizepräsidenten Frans Timmermans gefordert haben. Aber den Betroffenen wird die Möglichkeit eingeräumt, in einem Frühstadium der Gesetzgebung nicht nur zu den bisherigen Gesetzesfahrplänen (Roadmaps), sondern auch zu den neuen „Folgenabschätzungen in der Anfangsphase“ (auf Englisch: inception impact assessments) Stellung zu nehmen.

Hierzu hat die Kommission eine eigene Webseite eingerichtet:

ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_de.htm

Um es nicht nur den Unternehmen, Interessenvertretern oder Mitgliedstaaten, sondern auch den Bürgerinnen und Bürger der EU zu erleichtern, sich einzubringen, hat die Kommission ein neues Online-Tool eingerichtet. Auf der Internetseite „Bürokratieabbau – Ihre Meinung zählt“ können sie Vorschläge zur Vereinfachung oder zur Verbesserung des existierenden EU-Rechts machen.

 ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/consultation_de.htm

Auch aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen hat sich die Bundesregierung sehr dafür eingesetzt, dass die Beteiligungsmöglichkeiten für Adressaten auf EU-Ebene verbessert und auch Stellungnahmen stärker berücksichtigt werden. Die Maßnahmen der Kommission sind insoweit auf dem richtigen Weg. Auf EU-Ebene ist man in einem Punkt allerdings noch nicht so weit wie in Deutschland: In Brüssel wird nicht auf der Grundlage eines Gesetzesentwurfs oder einer Folgenabschätzung konsultiert. Das würde noch mehr Transparenz schaffen.

Rechtsvereinfachung und Bürokratieabbau

Seit 2012 gibt es in der EU das Programm zur „Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung“, das sog. REFIT-Programm. Mit diesem Programm werden EU-Rechtsvorschriften kontinuierlich und systematisch auf Verwaltungslasten, Unstimmigkeiten, Lücken oder wirkungslose Maßnahmen hin untersucht. Gleichzeitig werden entsprechende Verbesserungsmöglichkeiten ermittelt. Die Kommission wird es in den nächsten Jahren weiterführen, um auch in Zukunft eine effiziente Rechtsetzung sicherzustellen. Mit REFIT soll das EU-Recht einfacher werden und weniger Kosten verursachen.

In diesem Zusammenhang hat der Europäische Rat die Kommission im Dezember 2014 dazu aufgefordert, überall dort konkrete Ziele für den Bürokratieabbau zu formulieren, in denen die Belastungen vor allem für KMU besonders hoch sind, wobei existierende Schutzstandards zu wahren sind und einem angemessenen Schutz von Verbrauchern, Beschäftigten, der Gesundheit und der Umwelt stets Rechnung zu tragen ist.

Auch die Bundesregierung macht sich dafür stark, die Belastungen für KMU zu verringern. Deshalb hat sie die Forderung des Rats am 26. November 2015 in einem Schreiben an den Ersten Vizepräsidenten Timmermans nachdrücklich bekräftigt – gemeinsam mit 18 weiteren EU-Mitgliedstaaten. Allerdings hat die Kommission diesem Anliegen bislang nicht entsprochen.

Im Rahmen des REFIT-Programms hat die Kommission im Mai 2015 die neue REFIT-Plattform ins Leben gerufen. Sie dient dazu, den Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bzw. anderen Akteuren zu ermöglichen. Dabei soll es um Fragen der Rechtsetzung, um Bürokratieabbau und um Verbesserungen der EU-Rechtsvorschriften gehen.

Die REFIT-Plattform besteht aus zwei Gruppen: einer Gruppe mit Vertretern der 28 Mitgliedsstaaten und einer Gruppe von Interessenvertretern (auf Englisch: stakeholder) aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und von Seiten der Sozialpartner. Die Bundesregierung ist in der ersten Gruppe durch das zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) vertreten und wird die Arbeit dieser Gruppe aktiv unterstützen.

Es wird zu den Hauptaufgaben der REFIT-Plattform gehören, die Vorschläge zu bewerten, die etwa über das Online-Tool „Bürokratieabbau – Ihre Meinung zählt“ abgegeben wurden.

 ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_de.htm

Das EU-ex-ante-Verfahren

Mit dem so genannten EU-ex-ante-Verfahren wirkt die Bundesregierung darauf hin, dass von neuen EU-Gesetzen von vornherein möglichst keine unnötigen Belastungen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ausgehen. Dazu hat die Bundesregierung das Verfahren weiterentwickelt (s. Beschluss in Anlage 10). Seit Anfang 2016 nehmen die Ministerien in einem ersten Schritt die Fahrpläne (Roadmaps) und die Folgenabschätzungen in der Anfangsphase der Kommission systematisch in den Blick (siehe oben). Anschließend prüfen sie auch die Plausibilität der Kosten- und Nutzenbewertungen, welche die Kommission in ihren eigentlichen Folgenabschätzungen vornimmt. Erwartet die Kommission von ihrem Gesetzesvorschlag besonders hohen Erfüllungsaufwand (mehr als 35 Millionen Euro pro Jahr in der gesamten EU), schätzt die Bundesregierung selbst ab, welcher Erfüllungsaufwand für Deutschland zu erwarten ist. Die mit dem EU-ex-ante-Verfahren gewonnenen Erkenntnisse bringt die Bundesregierung in Brüssel ein, wenn über das jeweilige Gesetz beraten und verhandelt wird. So nimmt sie im Interesse Deutschlands permanent Einfluss auf die Gesetzgebungsverfahren der EU.

G. 2 OECD

Die Bundesregierung hat 2015 den internationalen Erfahrungsaustausch im Rahmen der Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) weiter ausgebaut und vertieft. Im gemeinsamen Bemühen um eine bessere Rechtsetzung und den Abbau von Bürokratie standen Fragen der Methodik, der Prozesssteuerung und der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit im Mittelpunkt der Beratungen. Der Bundesregierung ging es dabei aber nicht nur um verständliche Gesetze, eine effektivere Verwaltung oder einfachere Verfahren. Denn letztlich dienen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung auch dem Ziel, die Lebensqualität der Menschen zu erhöhen, ihre politische Teilhabe zu verstärken und inklusives Wachstum, also Wachstum für alle, zu ermöglichen.

In folgenden Bereichen hat die Bundesregierung die internationale Debatte zur besseren Rechtsetzung in der OECD deshalb aktiv mitgestaltet:

- Sie hat den Ko-Vorsitz der Konferenz „Public Governance for Inclusive Growth“ am 28. Oktober 2015 in Helsinki übernommen.

- Sie hat in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Bundesjugendring e. V. eine Jugenddelegation zum Forum „Youth Dialog for Inclusive Growth“ am 27. Oktober 2015 in Helsinki entsandt.
- Sie hat sich aktiv in der Steuerungsgruppe des OECD-Ausschusses für Regulierungspolitik und im Netzwerk der Einrichtungen für Marktregulierung engagiert.

Die OECD schafft eine Basis, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung vergleichen zu können und um länderübergreifende Maßnahmen voranzubringen. Diesem Ziel dient auch der „Ausblick Regulierungspolitik 2015“, den die OECD veröffentlicht hat. Darin werden die nationalen Instrumente für eine bessere Rechtsetzung und die Erfahrungen der Regierungen damit international verglichen.

Basis für die Studie, die künftig regelmäßig erscheinen wird, ist eine empirische Erhebung der Praxis in den Mitgliedstaaten der OECD sowie der EU. Dabei definiert die OECD drei Aufgabenberei-

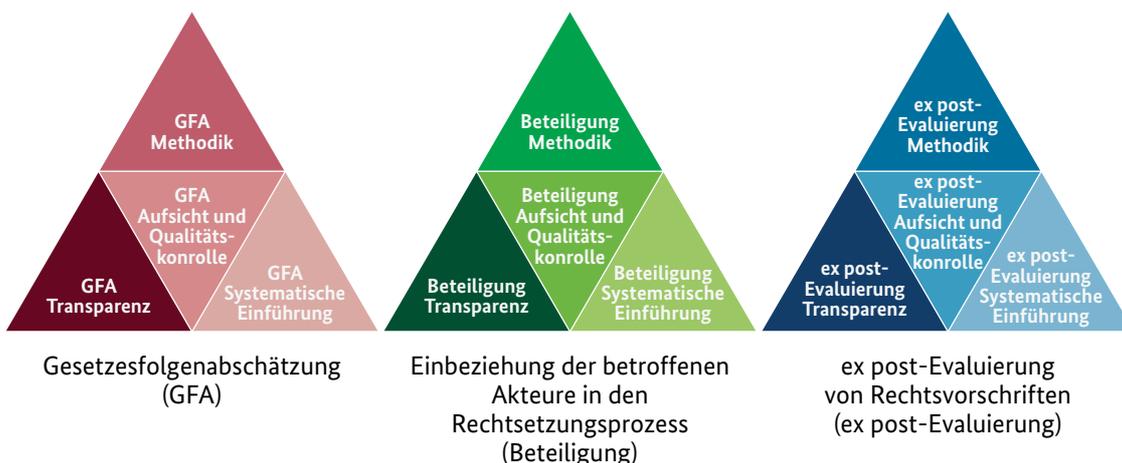
che, mit denen Gesetzgeber bzw. Regierungen ihre Rechtsetzung systematisch verbessern können:

1. die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)
2. die Einbeziehung der betroffenen Akteure in den Rechtsetzungsprozess (Beteiligung)
3. die Evaluierung bestehender Regulierungen (ex post-Evaluierung).

Für jeden dieser Aufgabenbereiche wurden wiederum folgende vier Aspekte verglichen:

1. die systematische Einführung sinnvoller Maßnahmen
2. die Methodik der eingeleiteten Maßnahmen
3. die Prüfungsmechanismen und Qualitätskontrolle
4. die Transparenz des Regierungshandelns.

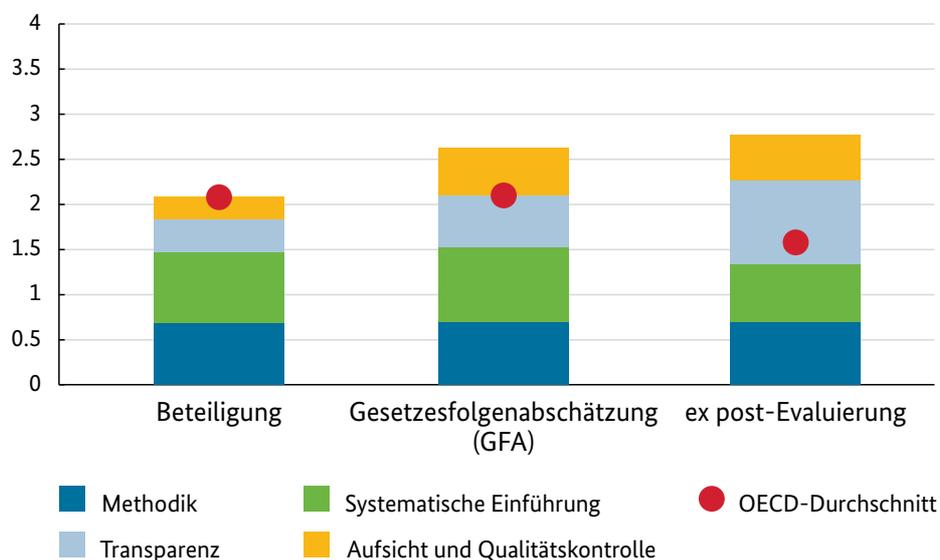
Abbildung 7 | Hauptkategorien des OECD-Indikators Regulierungspolitik und Regierungsführung (iREG)



Im Vergleich der OECD schneidet Deutschland gut ab. In seinen Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung liegt es überwiegend deutlich über dem Durchschnitt der 34 OECD-Mitgliedstaaten und der Europäischen Union.

Abbildung 8 | OECD-Indikator Regulierungspolitik und Regierungsführung (iREG): Deutschland im Vergleich zum OECD-Durchschnitt

Deutschland im Vergleich zum OECD Durchschnitt



Aber die OECD sieht auch noch Handlungsbedarf. Sie empfiehlt Deutschland, die Betroffenen vor politischen Festlegungen frühzeitig einzubeziehen und die Öffentlichkeit stärker an der Vorbereitung von Regulierungsinitiativen zu beteiligen. Außerdem rät sie der Bundesregierung, mehr Transparenz herzustellen, indem die Betroffenen z. B. besser über ihre Beteiligungsmöglichkeiten informiert werden. Auch die Zusammenarbeit z. B. mit Ländern und Kommunen oder auf internationaler Ebene sollte die Bundesregierung weiter vertiefen.

Um die Daten über die Regulierungskosten im Kontext zu sehen, könnte nach Auffassung der OECD eine Verpflichtung eingeführt werden, den Nutzen von Regeln zu prüfen. Schließlich hat die OECD festgestellt, dass in Deutschland wie in den meisten OECD-Mitgliedstaaten die Parlamente sich „fast gar nicht“ an den Bemühungen beteiligen, die Qualität des Rechts zu stärken.

Die Bundesregierung hat den OECD-Bericht zum Anlass genommen, als ersten Schritt den Zugang zu den jeweiligen Informations- und Beteiligungsangeboten der Bundesministerien über ihre Regulierungsvorhaben zu verbessern.

Weiterführende Links:

www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Service/GesetzesvorhabenBundesregierung/_node.html

www.oecdbetterlifeindex.org

www.oecd.org/inclusive-growth

www.oecd.org/regreform

www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-key-components.htm

www.oecd.org/governance/ministerial/

www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ner.htm

www.dbjr.de

Video-Beitrag zum Jugenddialog über inklusives Wachstum:

www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Mediathek/Einstieg/mediathek_einstieg_videos_node.html?id=1671646

Maßnahmen für bessere Rechtsetzung der EU sowie der OECD-Mitgliedstaaten im unmittelbaren Vergleich:

qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=-f39ac642-3247-4140-acd2-e65dac5b8aaf

Teil 2

Bericht an den Deutschen Bundestag nach § 7 NKRG



H | ERMITTLUNG UND DARSTELLUNG DES ERFÜLLUNGS-AUFWANDS

H. 1 Allgemeines

Gemäß § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) erstattet die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag jährlich einen Fortschrittsbericht auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung. Wesentlicher Teil dieser Unterrichtung ist die Darstellung über

- die Erfahrungen mit der angewandten Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands und
- die Entwicklung des Erfüllungsaufwands in den einzelnen Bundesministerien.

Grundlage hierfür ist die Darstellung des Erfüllungsaufwands in den Begründungen zu den Rege-

lungsentwürfen. Die Bundesministerien ermitteln den Erfüllungsaufwand nach dem 2011 eingeführten Verfahren zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in den Regelungsvorhaben der Bundesregierung.

Ziel ist es, den Entscheidungsträgern größtmögliche Transparenz und ein realitätsnahes Bild über den zu erwartenden Erfüllungsaufwand einer Regelung für Bürgerinnen und Bürger, für die Wirtschaft und die Verwaltung zu vermitteln. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft.

Ausführungen zur Methodik folgen im Abschnitt H.2 und zur Entwicklung des Erfüllungsaufwands im Abschnitt H.3. Die Veränderung des Bürokratiekostenindex ist in Unterabschnitt H.3.3 erläutert.

Die Entwicklung des Erfüllungsaufwands im Verantwortungsbereich der einzelnen Ministerien ist in den beigefügten Tabellen (Anlagen 1 bis 3) dargestellt.

H. 2 Methodik und Bilanzierung

Erfahrungen mit der Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands

Mit Abschluss des Berichtsjahres 2015 liegen nun gut vier Jahre Erfahrung mit der Ermittlung des Erfüllungsaufwands nach der Methodik des „Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands für Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ vor.

Der Erfüllungsaufwand wird jeweils getrennt für die Normadressatengruppen Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ausgewiesen. Bei der Wirtschaft werden die Bürokratiekosten aus Informationspflichten als Teil des Erfüllungsaufwands separat dargestellt. Des Weiteren differenziert die Methodik nach laufendem und einmaligem Aufwand. Somit wird der Erfüllungsaufwand in neun Kategorien untergliedert, die wegen ihrer Verschiedenartigkeit nicht miteinander verrechnet werden können.

Im Ressortkreis hat im Jahr 2015 ein Erfahrungsaustausch zur Überprüfung und Weiterentwicklung der Methodik zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands stattgefunden. Dabei konnten einige offene Fragen geklärt werden. Die Ressorts haben sich unter anderem darauf verständigt, dass entgangene Einnahmen in der Regel hypothetische Größen sind und keinen Erfüllungsaufwand darstellen.

Erfahrungen aus dem Ex-ante-Verfahren

Unterstützung finden die Bundesministerien bei der Ermittlung und Darstellung des zu erwartenden Erfüllungsaufwands neuer Gesetzesvorhaben beim StBA. Die Dienstleistungen der Statistikerinnen und Statistiker werden von den Ressorts rege und in zunehmendem Maße in Anspruch genommen. 2015 waren rund 80 Anfragen zu verzeichnen, was etwa einem Drittel der ins Kabinett eingebrachten Regelungsentwürfe entspricht.

Abbildung 9 | Kategorien des Erfüllungsaufwands

Laufender Erfüllungsaufwand (jährlich)

... bei Bürgerinnen und Bürgern • Zeitaufwand in Std. • Aufwand in Euro	... bei der Wirtschaft • Aufwand in Euro ... Informationspflichten • Aufwand in Euro	... bei der Verwaltung • Aufwand in Euro
---	---	---

Einmaliger Erfüllungsaufwand (Umstellungsaufwand)

• Zeitaufwand in Std. • Aufwand in Euro	... bei der Wirtschaft • Aufwand in Euro	... bei der Verwaltung • Aufwand in Euro
--	---	---

Dabei bietet das StBA den Ministerien Unterstützung in vielen Bereichen des sog. Ex-ante-Verfahrens an: von der rein methodischen oder statistischen Überprüfung der Berechnungen aus den Ressorts über Einzelrecherchen, z. B. zur Zahl der potenziell Betroffenen oder zu speziellen Sachverhalten, bis hin zur vollständigen Berechnung des gesamten Aufwands sämtlicher Normadressaten. Dabei hängt die Art und Weise, wie der zu erwartende Erfüllungsaufwand ermittelt wird, von der Bedeutung und der Breitenwirkung der Regelung ebenso ab wie von dem zur Verfügung stehenden zeitlichen Rahmen. Dementsprechend variiert auch der Umfang der Unterstützungsleistungen. Er reicht von einfachen Recherchen in Quellen der amtlichen Statistik oder anderen Verwaltungsdaten bzw. Publikationen bis hin zu größeren Erhebungen bei Betroffenen oder Behörden. Die frühzeitige Einbindung des StBA in das Gesetzgebungsverfahren vereinfacht eine fundierte Schätzung und erlaubt es den Ministerien, gegebenenfalls mehrere Alternativen hinsichtlich ihrer Auswirkungen zu vergleichen.

Unabhängig davon, wer die Ermittlung des Aufwands in welchem Umfang vornimmt, wird der im Vorblatt eines Gesetzentwurfs dargestellte Erfüllungsaufwand grundsätzlich in den Datenbanken des StBA erfasst.

Nachmessung des Erfüllungsaufwands

Rund zwei Jahre nach Einführung einer neuen Regelung misst das StBA den tatsächlich verursachten Erfüllungsaufwand der Regelung nach. Diese Nachmessungen stellen ein wichtiges Korrektiv zu den Ex-ante-Schätzungen der Ressorts dar. Seit Beginn der Nachmessungen Ende 2014 liegen zu 360 Vorgaben aus 45 Regelungsvorhaben endgültige Messergebnisse vor. Stellen die Statistikerinnen und Statistiker Abweichungen zum ursprünglich prognostizierten Aufwand fest, so werden diese entsprechend dokumentiert und bilanziert.

Das hat direkte Auswirkungen auf den Bürokratiekostenindex für die Wirtschaft (BKI), der anzeigt, wie hoch die Bürokratiekosten der Unternehmen in Deutschland ausfallen. Denn der Indexwert verändert sich, wenn die Messergebnisse des StBA von den früheren Ressortschätzungen abweichen. Dies war beispielsweise bei der „Verordnung zur Einführung einer Finanzanlagenvermittlungsverordnung“ (BMWV) sowie dem „Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“ (BMF) der Fall. Das Vorhaben des BMWV wurde ex ante mit rund 89 Millionen Euro Bürokratiekosten geschätzt, das Ergebnis der Nachmessung betrug ca. 293 Millionen Euro. Die Mehrbelastung hatte einen Anstieg des BKI um 0,46 Indexpunkte zur Folge. Die ursprünglich mit rund 90.000 Euro geschätzten Bürokratiekosten aus dem Gesetz des BMF ergaben in der Nachmessung einen Bürokratieaufwand von knapp 7 Millionen Euro. Dadurch stieg der BKI um 0,02 Indexpunkte an.

Die Nachmessungen des StBA sind eng mit der Evaluierung von Gesetzesfolgen verbunden. Die zuständigen Ressorts werden frühzeitig über anstehende Nachmessungen informiert. Anschließend haben sie die Möglichkeit, bezogen auf die Evaluierung Fragen zu formulieren, die das StBA bei der Nachmessung berücksichtigt. Dies wurde bei einer Reihe kleinerer Evaluierungsvorhaben bereits im vergangenen Jahr erfolgreich praktiziert (z. B. beim Schienengüterfernverkehrsförderungsgesetz, BMVI/ 26. VO zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher Vorschriften, BMG/ EMASPrivilegV, BMUB). In sehr großen Evaluierungsverfahren kann das StBA, wie beim Projekt zur Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets geschehen (vgl. Abschnitt B), sowohl den Erfüllungsaufwand ermitteln als auch mit Hilfe von Sachverständigen die inhaltliche Wirkungsanalyse erstellen.

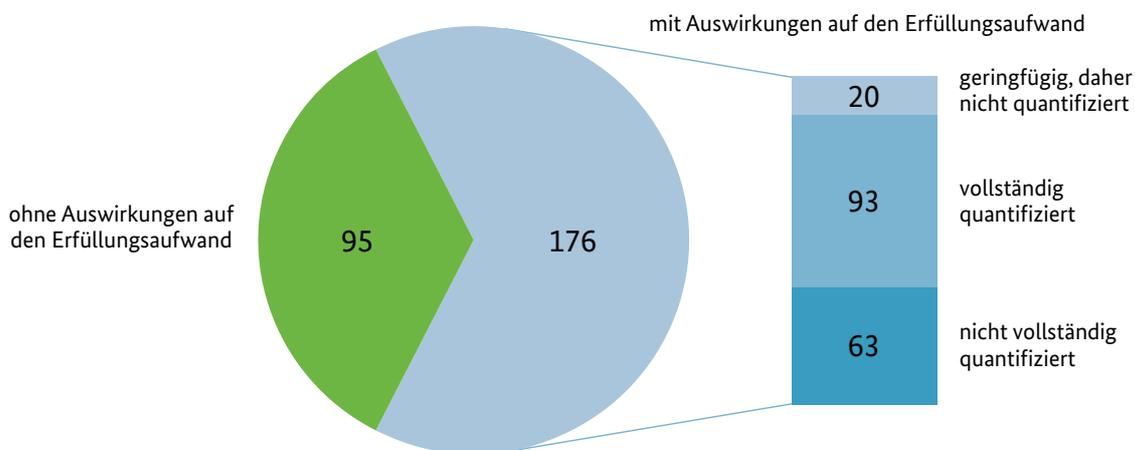
H. 3 Entwicklung des Erfüllungsaufwands

H. 3.1 Ressortübergreifende Entwicklung

Für den Berichtszeitraum 2015 erfasste das StBA 271 von der Bundesregierung beschlossene Regelungsvorhaben in der Datenbank. 95 von ihnen haben keine Auswirkungen auf die Höhe des Erfüllungsaufwands. 176 Regelungsvorhaben verändern den Erfüllungsaufwand durch insgesamt 1.331 Einzelvorgaben. Damit hat die Bundesregierung 2015 ein Sechstel weniger Vorhaben beschlossen als 2014. Die Zahl der in diesen Vorhaben geregelten Einzelvorgaben liegt um ein Viertel unter dem Vorjahr (2014: 1.805).

Für 93 Regelungsvorhaben, die sich auf den Erfüllungsaufwand auswirken, haben die Ministerien den Erfüllungsaufwand umfassend ermittelt. Damit sind mehr als die Hälfte dieser Vorhaben vollständig quantifiziert. Das bedeutet eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 13 Prozentpunkte. Bei 63 Vorhaben konnten die jeweiligen Ministerien den Erfüllungsaufwand nicht für alle Vorgaben vollständig errechnen. Bei 20 weiteren wurden nach einer ersten Schätzung die zu erwartenden Änderungen des Erfüllungsaufwands als geringfügig angesehen. Hier verzichteten die Ministerien in Abstimmung mit dem NKR dann auf eine konkrete Ermittlung der Beträge. Die Gründe für ihre Entscheidungen haben sie in den jeweiligen Gesetzentwürfen dokumentiert.

Abbildung 10 | Anzahl der 2015 beschlossenen Regelungsvorhaben mit Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand

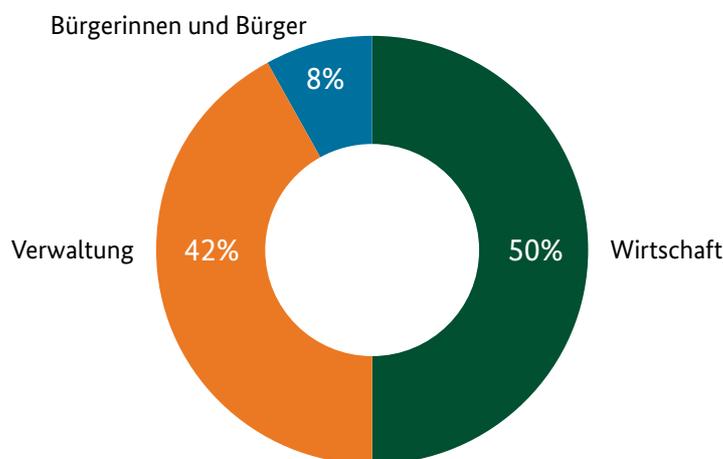


Quelle: Monitoring Erfüllungsaufwand vom 01.01. bis 31.12.2015, Statistisches Bundesamt (einzelne Vorhaben sind bei mehreren Ressorts berücksichtigt)

Die Hälfte der Vorgaben aus dem Jahr 2015 richtet sich an die Wirtschaft, 42 Prozent an die Verwaltung und nur 8 Prozent an die Bürgerinnen und Bürger.

Im Wesentlichen ist diese Struktur im Vergleich zu 2014 unverändert geblieben. Nur innerhalb der Normadressatengruppe Wirtschaft gab es eine Veränderung: Der Anteil der Informationspflichten ist wie schon im Vorjahr weiter zurückgegangen. Weniger als die Hälfte der Vorgaben für die Wirtschaft verursacht Bürokratiekosten im engeren Sinne.

Abbildung 11 | Anteile der Normadressatengruppen an den Vorgaben



H. 3.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands nach Normadressatengruppen

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft hat sich im Jahr 2015 per Saldo um etwa 1,4 Milliarden Euro gegenüber 2014 verringert. Dieser Rückgang resultiert daraus, dass

- 28 Regelungsvorhaben den Erfüllungsaufwand um ca. 2,2 Milliarden Euro pro Jahr reduzieren und

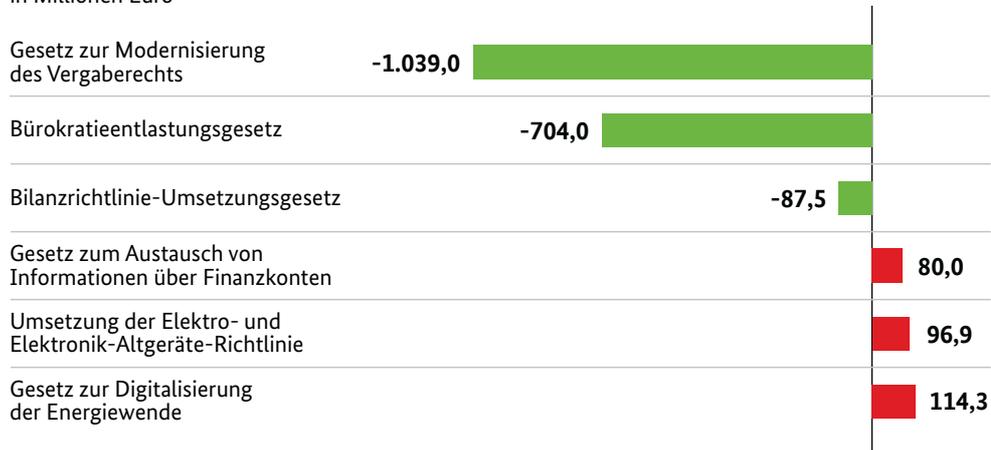
- 47 Regelungsvorhaben zu dessen Anstieg um ca. 0,8 Milliarden Euro pro Jahr beitragen.

Damit ist der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft 2015 im Jahressaldo erstmalig wieder zurückgegangen (vgl. Anlage 4).

Der veränderte Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft geht im Wesentlichen auf folgende neue Regelungen zurück:

Abbildung 12 | Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands je Jahr
in Millionen Euro



Durch die sog. E-Vergabe wird die Wirtschaft entlastet. Mit der zugrunde liegenden Regelung setzt die Bundesregierung die neuen EU-Vergaberechtslinien in nationales Recht um. In jedem Stadium des Vergabeverfahrens sollen zukünftig Auftraggeber und -nehmer grundsätzlich elektronische Kommunikationsmittel nutzen. Vergabeunterlagen müssen für jedermann kostenlos elektronisch bereitgestellt und Angebote elektronisch abgegeben werden. Das mit der E-Vergabe verbundene Einsparvolumen für die Wirtschaft liegt bei über einer Milliarde Euro jährlich.

Das Bürokratieentlastungsgesetz reduziert den Aufwand für die Wirtschaft um weitere rund 700 Millionen Euro jährlich. Denn darin hat die Bundesregierung die Schwellenwerte für steuer- und handelsrechtliche Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten angehoben. Das verringert den laufenden Erfüllungsaufwand um ca. 500 Millionen Euro. Banken und Versicherungen profitieren

darüber hinaus davon, dass ihre Mitteilungspflichten beim Kirchensteuerabzug verringert wurden. Dadurch können diese Unternehmen weitere 190 Millionen Euro jährlich einsparen.

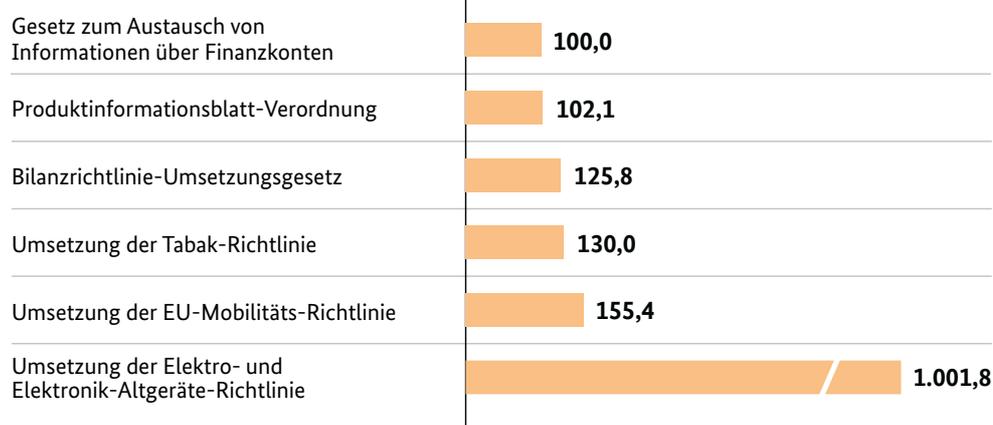
Zu einer Entlastung der Wirtschaft hat auch das Bilanzrichtlinie-Umsetzungsgesetz beigetragen. Bei der klassischen Rechnungslegung verringern sich die Aufwände der Unternehmen dadurch um etwa 87,5 Millionen Euro jährlich. Davon können vor allem kleine Unternehmen profitieren. Durch die Anhebung der Schwellenwerte für die Einstufung in Größenkategorien werden rund 7.500 Unternehmen entlastet, indem sie von bestimmten größenabhängigen Vorgaben im Jahresabschluss freigestellt werden. Eine erhebliche Entlastung von 7.000 kleineren Unternehmen wird insbesondere dadurch eintreten, dass die Schwellenwerte für die Einstufung als mittelgroße Unternehmen in Ausübung der in der Bilanzrichtlinie enthaltenen Optionen um ca. 20 Prozent angehoben werden.

Etwa ein Drittel der Regelungsvorhaben, die die Wirtschaft betreffen, verursacht einen einmaligen Umstellungsaufwand. Er lässt sich für 2015 auf insgesamt 1,8 Milliarden Euro beziffern. Damit fällt er höher aus als 2014, bleibt aber hinter den Werten der Jahre 2012 und 2013 zurück (vgl. Anlage 5). Der größte Teil des Umstellungsaufwands entfällt mit

ca. einer Milliarde Euro auf die Umsetzung der Elektro- und Elektronik-Altgeräte-Richtlinie. Als Folge des veränderten Zuschnitts der Gerätekategorien müssen die Hersteller ihre Produkte neu klassifizieren und ihre Datenverarbeitungssysteme entsprechend anpassen.

Abbildung 13 | Umstellungsaufwand für die Wirtschaft

Umstellungsaufwand (einmalig)
in Millionen Euro



Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

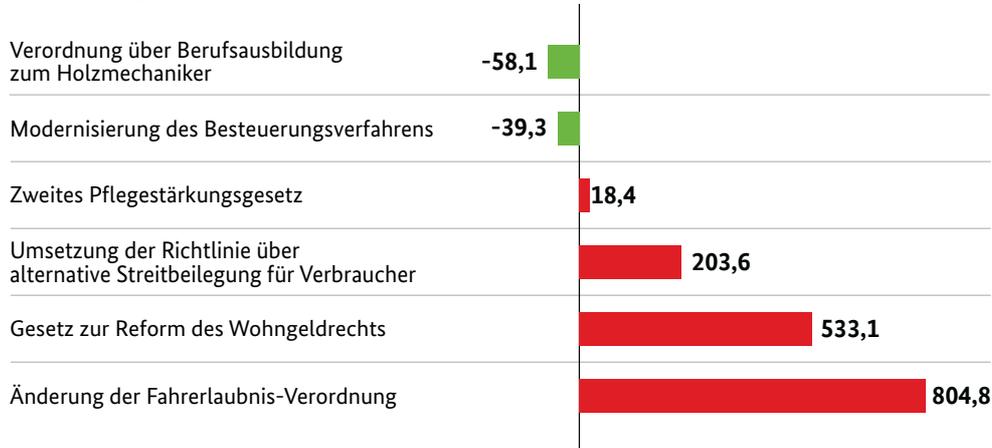
Auch die Bevölkerung der Bundesrepublik spürt Auswirkungen, wenn Regelungen geändert oder neue geschaffen werden. 34 Regelungsvorhaben des Jahres 2015 erhöhen im Saldo den laufenden Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürgern

um rund 1,5 Millionen Stunden und 30 Millionen Euro jährlich. Anders als in den Vorjahren ist damit ein Anstieg zu verzeichnen (vgl. Anlagen 6 und 7).

Der erhöhte Zeit- und Kostenaufwand für Bürgerinnen und Bürger resultiert im Wesentlichen aus folgenden Regelungsvorhaben:

Abbildung 14 | Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Veränderung des Zeitaufwandes je Jahr
in Tausend Stunden



Die Erste-Hilfe-Ausbildung wurde für alle Fahrerlaubnisklassen vereinheitlicht. Dadurch müssen Bürgerinnen und Bürger im Saldo mehr Zeit für die Schulung aufwenden, nämlich insgesamt rund 800.000 Stunden pro Jahr. Die Kosten steigen um ca. 10 Millionen Euro jährlich an.

Das Wohngeld-Reformgesetz schafft 15 Vorgaben für Bürgerinnen und Bürger ab und führt acht neue ein. Im Jahr nach Inkrafttreten der Reform beträgt der Zeitaufwand für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger rund 561.000 Stunden. Dieser Zeitaufwand entsteht im Wesentlichen durch die Ausweitung der Anzahl der Wohngeldberechtigten. In den Folgejahren reduziert sich der Aufwand für die zusätzlichen rund 360.500 Anträge auf etwa 533.100 Stunden.

Die Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz ändert auch die Regelungen zu den Integrationskursen. Danach entsteht für Bürgerinnen und Bürger, die für ihre Integrationskurse selbst

aufkommen müssen, ein Erfüllungsaufwand von jährlich rund 18 Millionen Euro. An anderer Stelle haben sich die Belastungen für Bürger allerdings auch reduziert: Die Pauschalierung bei der Fahrkostenerstattung ersetzt die bisherigen Vorlage- und Nachweispflichten. Betroffene sparen dadurch Zeit und Geld.

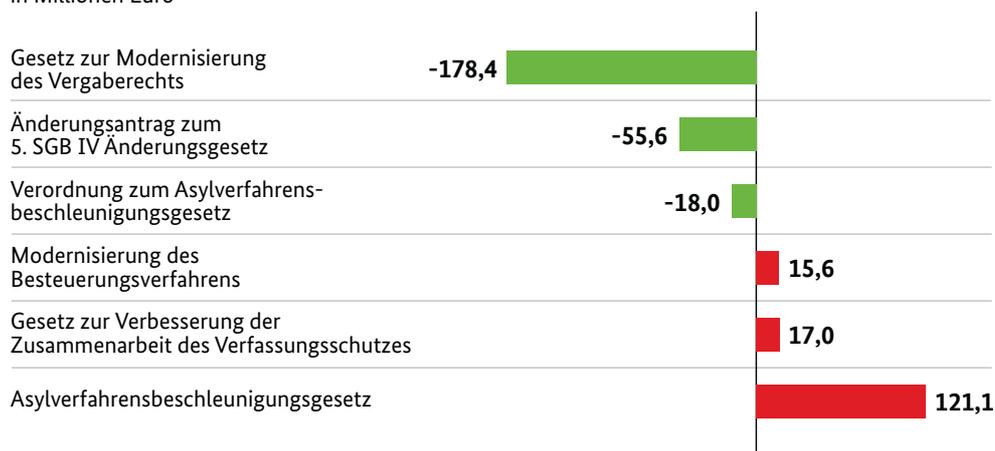
Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

74 Regelungsvorhaben des Jahres 2015 wirken sich auf den laufenden Erfüllungsaufwand der Verwaltung aus. 14 davon verringern den Erfüllungsaufwand und 59 tragen zu seinem Anstieg bei. Insgesamt ist der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung um 23,6 Millionen Euro pro Jahr gestiegen. Die zusätzliche Belastung der Verwaltung fällt also gering aus (vgl. Anlage 8).

Die wichtigsten Änderungen, die sich auf den laufenden Erfüllungsaufwand für die Verwaltung auswirken:

Abbildung 15 | Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands je Jahr
in Millionen Euro



Die Modernisierung des Vergaberechts entlastet die öffentliche Verwaltung insgesamt um rund 178 Millionen Euro pro Jahr. Einerseits senkt die E-Vergabe die Aufwände um 235 Millionen Euro. Andererseits muss die Verwaltung Softwarelizenzen für ca. 20 Millionen Euro erwerben und bestimmte Statistikpflichten erfüllen, die mit rund 37 Millionen Euro zu Buche schlagen.

Der laufende Erfüllungsaufwand der Verwaltung steigt mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz um ca. 121 Millionen Euro an. Dieser Mehraufwand in der Verwaltung entsteht durch die Öffnung

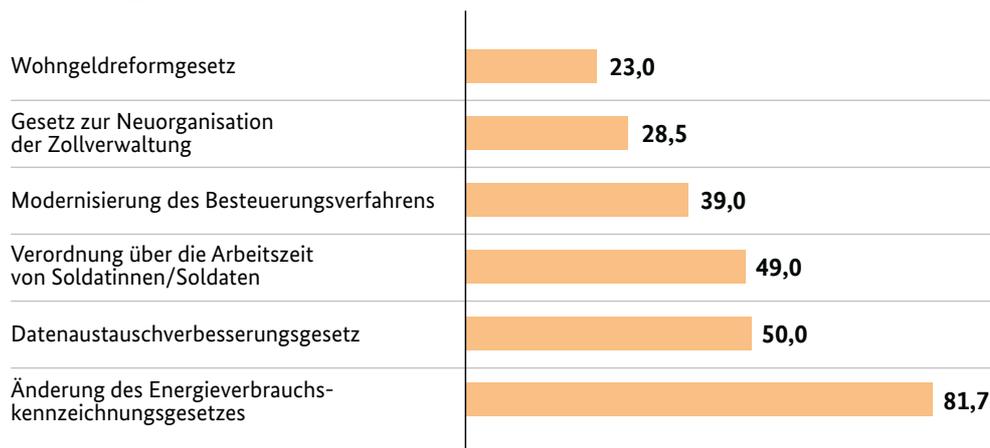
der Integrationskurse auch für Asylbewerber und Geduldete und die im Gesetzentwurf vorgesehenen Schutzimpfungen für Flüchtlinge.

52 Regelungsvorhaben des Jahres 2015 lösen bei der Verwaltung Umstellungskosten in Höhe von insgesamt 357 Millionen Euro aus. Damit verursachen die Vorhaben des vergangenen Jahres weniger als die Hälfte des einmaligen Erfüllungsaufwands aus dem Jahr zuvor (vgl. Anlage 9).

Folgende Regelungsvorhaben verursachen die größten Umstellungsaufwände:

Abbildung 16 | Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Umstellungsaufwand (einmalig)
in Millionen Euro



H. 3.3 Entwicklung des Bürokratiekostenindex (BKI)

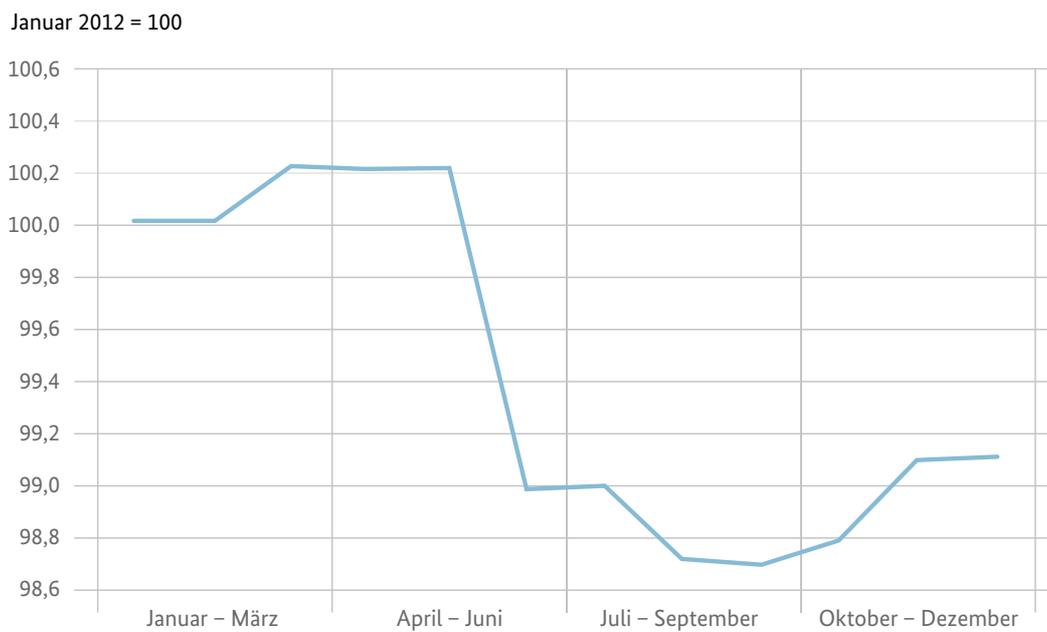
Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die Erfolge beim Abbau der Bürokratiekosten der Wirtschaft dauerhaft zu sichern. Hierfür hat das Bundeskabinett im Rahmen des Arbeitsprogramms bessere Rechtsetzung 2012 beschlossen, Veränderungen der Bürokratiekosten der Wirtschaft mit dem BKI darzustellen. Er zeigt, wie sich die Kosten

der Unternehmen aus Informationspflichten in Deutschland verändern.

Ausgangspunkt sind die Bürokratiekosten der Wirtschaft zum Stand 1. Januar 2012, die einem BKI von 100 entsprechen. Beschlüsse der Bundesregierung, die Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Wirtschaft haben, beeinflussen die Höhe des BKI. Die aktuellen Werte zum BKI werden vierteljährlich auf der Internetseite des StBA veröffentlicht.

 www.destatis.de

Abbildung 17 | Der Bürokratiekostenindex 2015



© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016

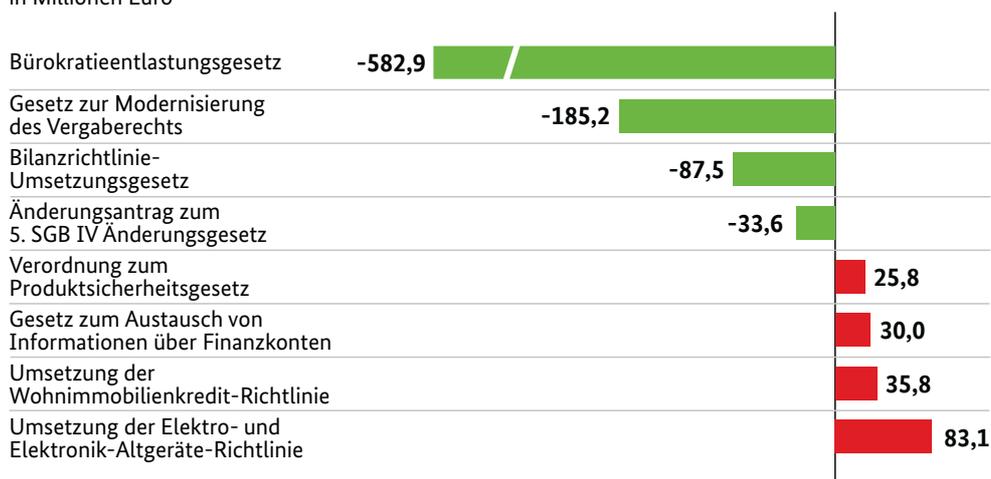
Im Berichtsjahr 2015 ist der BKI erstmals auf einen Wert unterhalb seiner Ausgangsbasis von 100 gefallen und lag Ende 2015 bei 99,1 Punkten. Diese Verbesserung geht im Wesentlichen auf nur drei Regelungsvorhaben mit einer Gesamtentlastung von rund 850 Millionen Euro pro Jahr zurück. Obwohl an anderer Stelle neue Belastungen hinzukamen,

konnte die Wirtschaft 2015 bei den Informations- und Dokumentationspflichten spürbar entlastet werden.

Folgende Regelungsvorhaben haben sich 2015 wesentlich auf den BKI ausgewirkt:

Abbildung 18 | Bürokratiekosten für die Wirtschaft

Veränderung der laufenden Bürokratiekosten je Jahr
in Millionen Euro



Anhang



Die Bundesregierung hat am 11. Dezember 2014 Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie beschlossen. Einer der Schwerpunkte ist die Einführung der „One in, one out“ – Regel in Deutschland. Kern dieses Ansatzes ist es, dass in gleichem Maße Belastungen abgebaut werden, wie durch neue Regelungsvorhaben zusätzliche Belastungen entstehen. Das Ziel ist, den Anstieg von Belastungen dauerhaft zu begrenzen, ohne politisch gewollte Maßnahmen zu behindern. Insbesondere die Umsetzung von Vorhaben der Koalitionsvereinbarung darf weder inhaltlich noch zeitlich verzögert oder behindert werden.

ANHANG 1: KONZEPTION EINER ONE IN, ONE OUT – REGEL

I ANWENDUNGSBEREICH DER ONE IN, ONE OUT – REGEL

Die One in, one out – Regel wird grundsätzlich für alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung angewendet, die sich auf den laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft auswirken. Ausgenommen sind Vorhaben, soweit sie

- EU-Vorgaben, internationale Verträge, Rechtsprechung des BVerfG sowie des EuGH jeweils 1:1 umsetzen oder
- der Abwehr erheblicher Gefahren dienen oder
- zeitlich begrenzte Wirkung (max. 1 Jahr) haben.

II INHALT DER ONE IN, ONE OUT – REGEL

Die bestehende Methodik zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung bildet die Grundlage für die Anwendung der One in, one out – Regel. Führen Regelungsvorhaben zu konkreten und unmittelbaren Entlastungen der Wirtschaft, werden diese daher von den Belastungen in Abzug gebracht. Sollte der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (netto) steigen, wird dieser Zuwachs an anderer Stelle in gleicher Höhe kompensiert. Einmaliger Erfüllungsaufwand (Umsetzungsaufwand) bleibt außer Betracht.

III REGELN FÜR DIE KOMPENSATION

Normadressatenspezifische Dimension

Zusätzlicher laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft kann nur mit laufendem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft kompensiert werden.

Ressortspezifische Dimension

Für die Kompensation ist das für die jeweilige Einzelregelung federführende Ressort verantwortlich.

Erkennt das betreffende Ressort keine Kompensationsmöglichkeiten und kann es aus früheren Vorhaben keinen Überschuss an Entlastungen in der notwendigen Höhe nachweisen, kann es bei anderen Ressorts – bilateral oder im Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau – um die Übernahme der Kompensation nachsuchen (ressortübergreifende Kompensation).

Zeitliche Dimension

Sofern in belastenden Vorhaben die Kompensation nicht unmittelbar realisiert werden kann, wird in Vorblatt bzw. Begründung oder alternativ außerhalb des Vorhabens in geeigneter Weise dargestellt, wie die Kompensation erreicht werden soll oder welche Entlastungsperspektive besteht. Im Regelfall sollen Entlastungsmaßnahmen binnen eines Jahres vorgelegt werden. Ziel ist es, den Anstieg des Erfüllungsaufwands bis zum Ende der Legislaturperiode zu begrenzen.

Betragsmäßige Dimension

Es gilt der Grundsatz, Belastungen in gleichem Maße wieder abzubauen.

Der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau kann die Deckelung der zu erbringenden Kompensation beschließen, wenn der neu aufgebaute Erfüllungsaufwand nachvollziehbar die Kompensationsfähigkeit des Ressorts übersteigt oder der dargestellte Erfüllungsaufwand zu erwartende unmittelbare quantifizierte Entlastungswirkungen oder Vorteile des Regelungsvorhabens für die Wirtschaft nicht adäquat wiedergibt.

Vor einem Beschluss des Staatssekretärsausschusses zur geplanten Deckelung soll der NKR dazu gehört werden, ob die vorgesehene Kompensation, insbesondere der Erfüllungsaufwand, nachvollziehbar und plausibel dargestellt ist.

IV MONITORING

Neben dem etablierten Monitoring über die Veränderung des Erfüllungsaufwands wird das StBA die angekündigten Kompensationsmaßnahmen ressortspezifisch erfassen und für jedes Ressort darstellen wie sich der Auf- und Abbau von Erfüllungsaufwand durch die unter die One in, one out – Regel fallenden Regelungsvorhaben entwickelt.

Die Ressorts berichten halbjährlich im Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau über Fortschritt und Schwierigkeiten bei den geplanten Abbaumaßnahmen sowie ggf. über eine drohende Zielverfehlung.

V BERICHTSWESEN

Die nach § 7 NKRg geregelte jährliche Berichtspflicht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag erfasst auch die Umsetzung der One in, one out – Regel.

VI PRÜFUNG / WEITERENTWICKLUNG DER METHODIK

Die Bundesregierung wird die Methodik zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands unter Einbeziehung des Nationalen Normenkontrollrats überprüfen und soweit erforderlich weiterentwickeln.

VII INKRAFTTRETEN

Die One in, one out – Regel gilt für alle Vorhaben, die ab dem 1. Juli 2015 von der Bundesregierung beschlossen werden. Maßgebend ist das Datum des Kabinettschlusses. Vorher entstandene Entlastungen werden in der Berichterstattung der Bundesregierung zur One in, one out – Regel berücksichtigt.

ANHANG 2

Übersicht Bürokratiebremse* (One in, one out)

Quelle: Datenbank des Statistischen Bundesamtes
- Stand: 29. März 2016 -

	Anzahl der relevanten Regelungsvorhaben		Höhe der Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand (in tausend Euro)				
	belastend	entlastend	Belastung	Entlastung	Ausnahme	ressortübergreifende Kompensation	Saldo**
Auswärtiges Amt							
Bundesministerium des Innern	1	1	2	-64			-62
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	4	6	84.499	-837.017	66.119	270.841	-547.796
Bundesministerium der Finanzen	3	5	163.033	-231.519	105.923		-174.409
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	11	11	137.371	-960.171	-869.612		46.812
Bundesministerium für Arbeit und Soziales		1	53.485	-33.600	53.485		-33.600
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft		2	22.043	-42.845	22.043		-42.845
Bundesministerium der Verteidigung		1		-109			-109
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	1		540				540
Bundesministerium für Gesundheit	3		4.614			-4.230	384
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	1	1	58	-7	50		1
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	2	1	123.246	-88.921	92.947	-19.932	-78.554
Bundesministerium für Bildung und Forschung	1	1	60	-700	4		-644
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung							
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	1		2.743				2.743
Bundesregierung	1		246.679			-246.679	
gesamt	26	27	838.373	-2.194.953	-529.042	0	-827.538

*) Erfasst sind Vorhaben, die im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2015 im Bundeskabinett behandelt wurden bzw. Regelungsvorhaben, die nicht dem Kabinett zuzuleiten sind (z. B. Ministerverordnungen), deren Ressortabstimmung in diesem Zeitraum abgeschlossen wurde.

**) Im Saldo sind rundungsbedingte Abweichungen möglich.

Anlagen

Anlage 1

Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum 01.01.2015 bis 31.12.2015*)

Quelle: Datenbank des Statistischen Bundesamtes

Saldo - Bilanz über die Änderung des laufenden Erfüllungsaufwands der Wirtschaft in Mio. Euro (jährlich)**

- Stand: 29. März 2016 -

	Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (jährlich) in Mio. Euro			davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten in Mio. Euro
	Belastung	Entlastung	Saldo	
Auswärtiges Amt				
Bundesministerium des Innern		-0,1	-0,1	
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	84,4	-837,0	-752,7	-778,2
Bundesministerium der Finanzen	163,0	-230,4	-67,4	-61,0
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	137,4	-960,2	-822,9	-103,8
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	53,5	-33,6	19,9	-6,2
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	22,0	-42,8	-20,8	7,6
Bundesministerium der Verteidigung		-0,1	-0,1	-0,1
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	0,5		0,5	
Bundesministerium für Gesundheit	4,6		4,6	0,5
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	0,1		0,1	0,7
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	123,3	-88,9	34,3	-4,9
Bundesministerium für Bildung und Forschung	0,1	-0,7	-0,6	0,1
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung				
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	2,7		2,7	2,7
Bundesregierung	246,7		246,7	246,7
gesamt	838,2	-2.193,9	-1.355,6	-695,9

*) Erfasst sind Vorhaben, die im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2015 im Bundeskabinett behandelt wurden bzw. Regelungsvorhaben, die nicht dem Kabinett zuzuleiten sind (z. B. Ministerverordnungen), deren Ressortabstimmung in diesem Zeitraum abgeschlossen wurde.

**) Im Saldo sind rundungsbedingte Abweichungen möglich.

Anlage 2

Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum 01.01.2015 bis 31.12.2015*)
Saldo - Bilanz über die Änderung des laufenden Erfüllungsaufwands für
Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung (jährlich)**

Quelle: Datenbank des Statistischen Bundesamtes

- Stand: 02. Februar 2016 -

	Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger (jährlich)						Erfüllungsaufwand für die Verwaltung (jährlich)		
	Zeitaufwand in tsd. Stunden			Sachaufwand in Mio. Euro			in Mio. Euro		
	Belastung	Entlastung	Saldo	Belastung	Entlastung	Saldo	Belastung	Entlastung	Saldo
Auswärtiges Amt									
Bundesministerium des Innern		-4,0	-4,0	18,0		18,0	148,9	-19,1	129,8
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	203,6		203,6	0,4		0,4	12,1		12,1
Bundesministerium der Finanzen		-44,3	-44,3				18,9	-0,1	18,8
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	23,9	-58,3	-34,4				16,9	-178,7	-161,8
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	0,7		0,7				1,0	-55,8	-54,8
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft							6,7	-0,1	6,7
Bundesministerium der Verteidigung	0,8		0,8				15,0		15,0
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	4,1		4,1				14,6	-1,0	13,5
Bundesministerium für Gesundheit	18,4		18,4	1,0		1,0	15,9		15,9
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	804,9		804,9	10,7		10,7	0,9		0,9
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	533,1		533,1				26,8		26,8
Bundesministerium für Bildung und Forschung		-13,0	-13,0		-0,2	-0,2	0,9	-1,0	-0,1
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung									
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien							0,8		0,8
Bundesregierung									
gesamt	1.589,4	-119,6	1.469,7	30,1	-0,2	29,9	279,3	-255,7	23,6

*) Erfasst sind Vorhaben, die im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2015 im Bundeskabinett behandelt wurden bzw. Regelungsvorhaben, die nicht dem Kabinett zuzuleiten sind (z. B. Ministerverordnungen), deren Ressortabstimmung in diesem Zeitraum abgeschlossen wurde.

**) Im Saldo sind rundungsbedingte Abweichungen möglich.

Anlage 3

Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum 01.01.2015 bis 31.12.2015*)
Einmaliger Umstellungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie die Verwaltung

Quelle: Datenbank des Statistischen Bundesamtes

- Stand: 02. Februar 2016 -

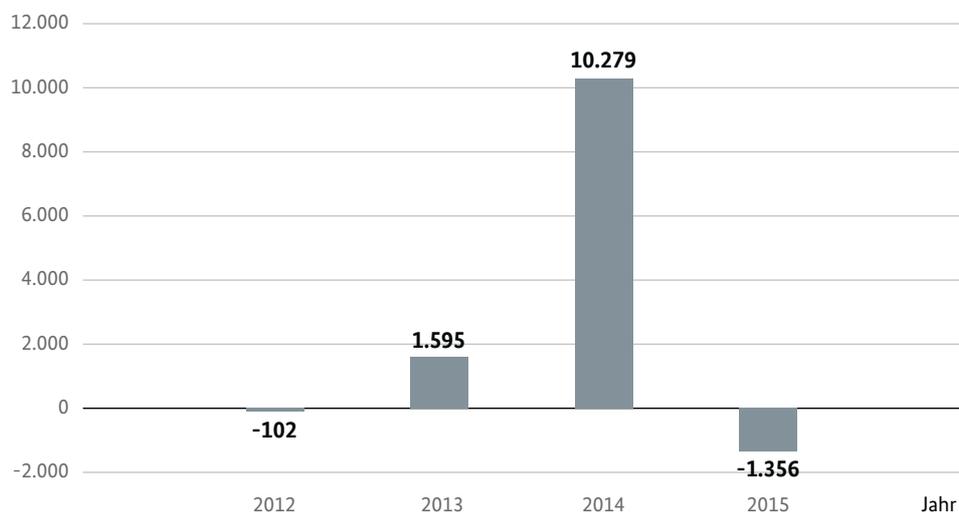
	Umstellungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger		Umstellungsaufwand für die Wirtschaft	Umstellungsaufwand für die Verwaltung
	Zeitaufwand in tsd. Stunden	Sachaufwand in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro
Auswärtiges Amt				
Bundesministerium des Innern		0,3		55,8
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz			203,9	5,8
Bundesministerium der Finanzen			223,2	90,5
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie			20,1	96,2
Bundesministerium für Arbeit und Soziales			156,4	21,1
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft			154,3	14,8
Bundesministerium der Verteidigung				49,0
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend			0,1	0,8
Bundesministerium für Gesundheit			-0,3	-10,5
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur			0,1	1,8
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	561,1		1.004,1	26,2
Bundesministerium für Bildung und Forschung			1,7	5,5
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung				
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien				0,4
Bundesregierung				
gesamt	561,4	0,1	1.763,5	357,4

*) Erfasst sind Vorhaben, die im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2015 im Bundeskabinett behandelt wurden bzw. Regelungsvorhaben, die nicht dem Kabinett zuzuleiten sind (z. B. Ministerverordnungen), deren Ressortabstimmung in diesem Zeitraum abgeschlossen wurde.

Anlage 4 | Laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

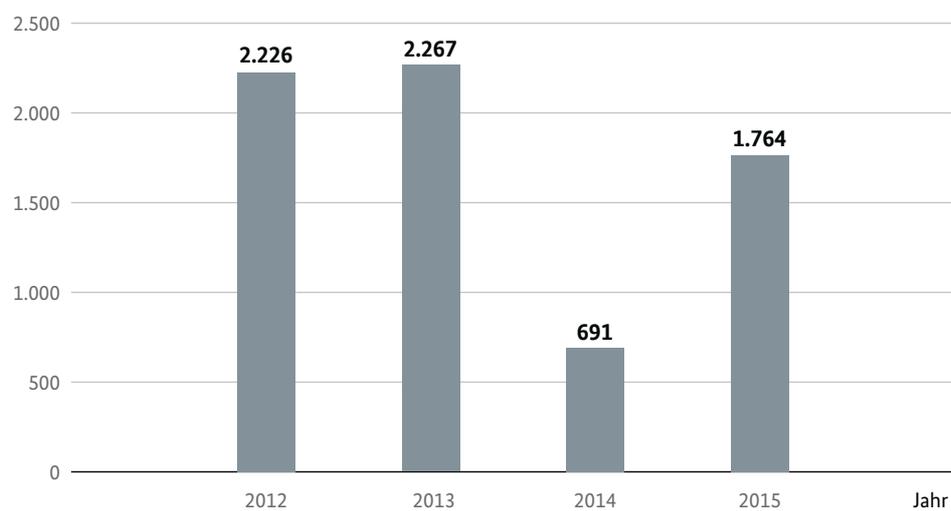
Jährlicher Saldo in den Jahren 2012 bis 2015

in Millionen Euro

**Anlage 5 | Umstellungsaufwand für die Wirtschaft**

Einmaliger Erfüllungsaufwand 2012 bis 2015

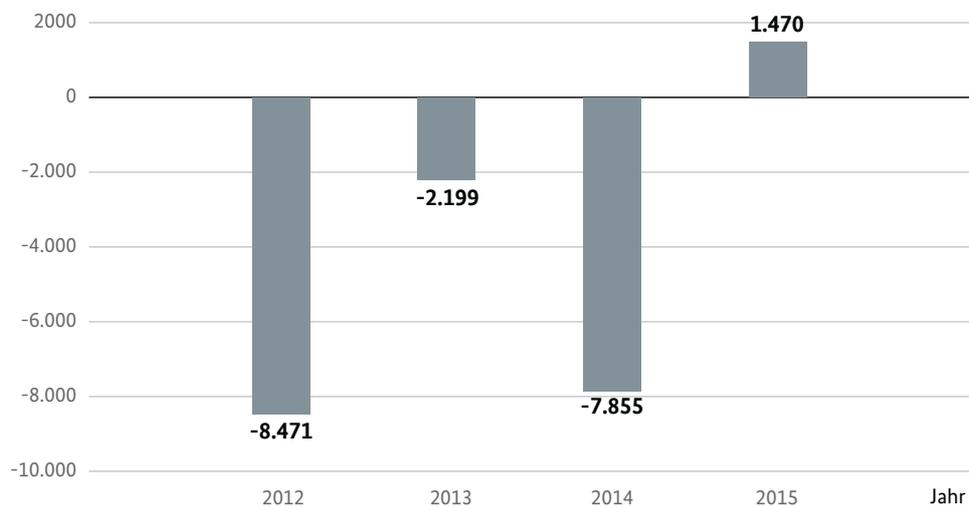
in Millionen Euro



Anlage 6 | Laufender Zeitaufwand Bürgerinnen und Bürger

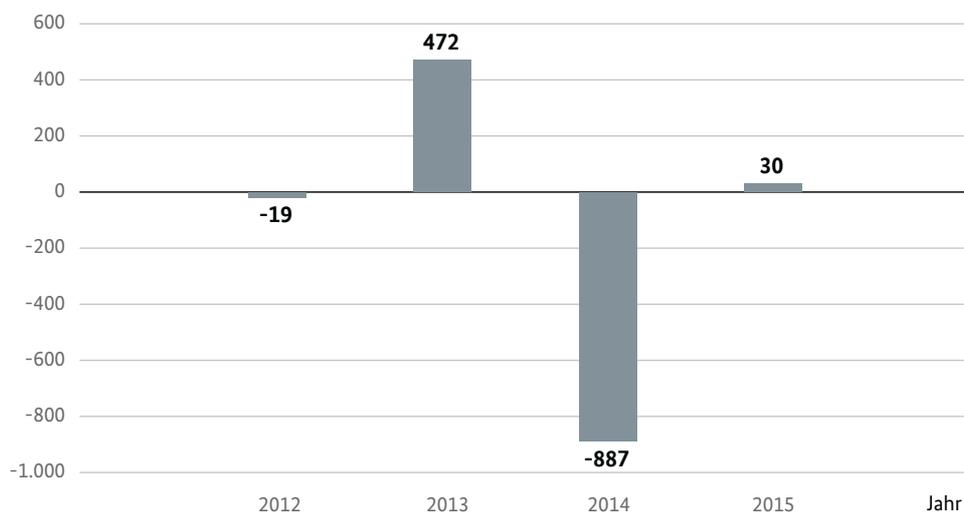
Jährlicher Saldo in den Jahren 2012 bis 2015

in Tausend Stunden

**Anlage 7 | Laufender Sachaufwand Bürgerinnen und Bürger**

Jährlicher Saldo in den Jahren 2012 bis 2015

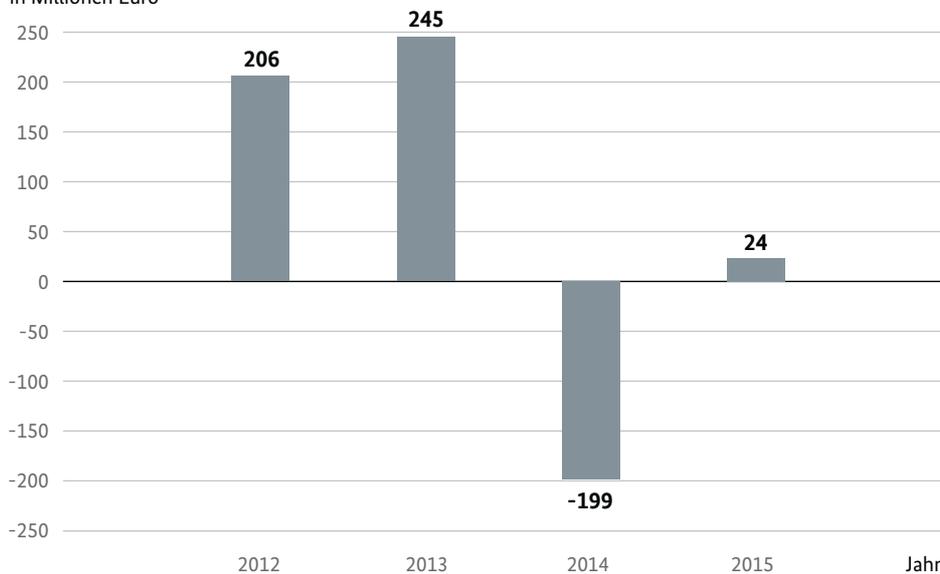
in Millionen Euro



Anlage 8 | Laufender Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Jährlicher Saldo in den Jahren 2012 bis 2015

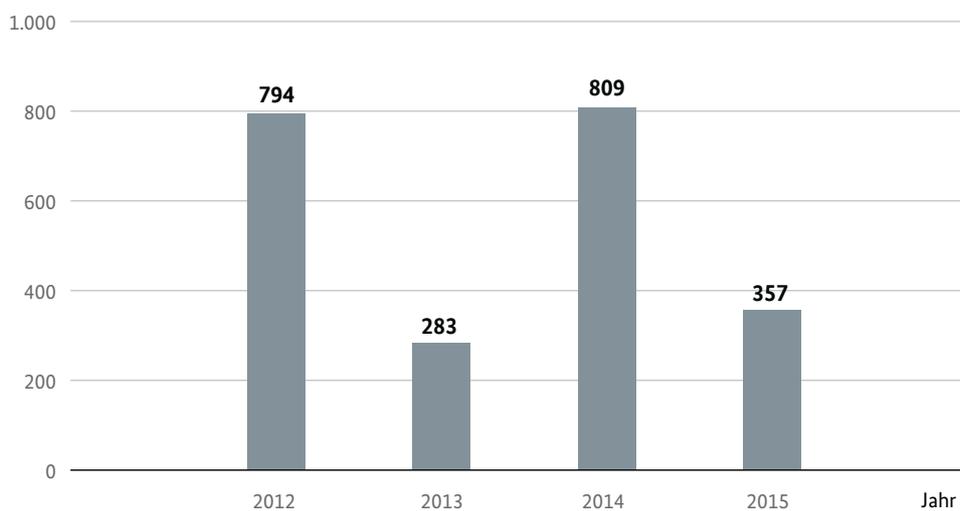
in Millionen Euro



Anlage 9 | Umstellungsaufwand für die Verwaltung

Einmaliger Erfüllungsaufwand 2012 bis 2015

in Millionen Euro



Anlage 10 | Laufender Zeitaufwand Bürgerinnen und Bürger

EU-EX-ANTE-VERFAHREN

– Beschluss des St-Ausschusses für Europafragen vom 11.1.2016 –

1. Bei der Erarbeitung der Stellungnahme der Bundesregierung zum jährlichen Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission zieht das federführende Ressort auch den voraussichtlichen Aufwand eines Vorschlags in Betracht. Erwartet das Ressort hierbei einen hohen Aufwand (für die Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger oder/und die Verwaltung), ist dies in knapper und zusammengefasster Form in der Stellungnahme zu vermerken, um gegenüber der Kommission besonders auf eine im Sinne des integrierten Ansatzes methodengerechte und plausible Folgenabschätzung sowie auf eine hinreichend aufwandsarme Ausgestaltung des Vorhabens hinzuwirken.
2. Das federführende Ressort nimmt zeitnah nach Veröffentlichung durch die Kommission eine kurze Bewertung der Folgenabschätzungen in der Anfangsphase („inception impact assessments“) und, sofern diese Angaben zu den Folgen enthalten, der Fahrpläne („Roadmaps“) zu einem geplanten Vorhaben vor. Hierbei ist insbesondere auf die von der Kommission erwarteten Kosten (Erfüllungsaufwand / Bürokratiekosten) und Nutzen der betrachteten Regelungsalternativen einzugehen. Diese Bewertung wird zur Information an die weiteren betroffenen Ressorts, das Bundeskanzleramt (BKAm), das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und den Nationalen Normenkontrollrat (NKR) übermittelt.
3. Im Zuge der Umfassenden Bewertung eines Legislativvorschlags der Europäischen Kommission gemäß § 6 Abs. 3 EUZBBG erfolgt eine Prüfung der Kosten (Erfüllungsaufwand / Bürokratiekosten) dieses Vorhabens durch das federführende Ressort. Hierfür findet die „Checkliste zur Prüfung des Aufwands von EU-Vorhaben“ Anwendung, die dem Ressort vom BMWi gemeinsam mit der Aufforderung zur Umfassenden Bewertung übermittelt wird; für beide gelten identische Fristen. Anhand der Checkliste ist vom federführenden Ressort wie folgt vorzugehen:
 - a. Enthält die Folgenabschätzung der Kommission qualitative und / oder quantitative Angaben zu Kosten (Erfüllungsaufwand / Bürokratiekosten) und / oder Nutzen des betrachteten Vorhabens, sind diese in knapper Form in der Checkliste anzuführen.
 - b. Enthält die Folgenabschätzung der Kommission keine oder unzureichende Angaben zu den Kosten (Erfüllungsaufwand / Bürokratiekosten) des Vorhabens, prüft das Ressort, ob eine Kostenschätzung erforderlich ist. Erachtet das Ressort eine Kostenschätzung für nicht erforderlich, ist dies hinreichend zu begründen. Hält das Ressort eine Kostenschätzung für erforderlich, ist in den Ratsgremien (Ratsarbeitsgruppen, AStV) die Durchführung durch die Kommission einzufordern und hierbei um Unterstützung anderer Mitgliedstaaten zu

werben. Bei der AStV-Weisungsgebung findet dieser Punkt Berücksichtigung. Kommt die Kommission dieser Aufforderung nicht nach, führt das federführende Ressort entsprechend den ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten eine eigene Abschätzung des für Deutschland zu erwartenden Erfüllungsaufwands durch. Das Ergebnis bringt das Ressort in die weiteren Beratungen des Legislativvorschlags ein.

- c. Liegt der jährliche EU-weite Erfüllungsaufwand gemäß Folgenabschätzung der Kommission insgesamt über einem Betrag von 35 Mio. Euro, ist in einem ersten Schritt eine Beurteilung dieser Schätzung mit Blick auf ihre Plausibilität und Berücksichtigung der wesentlichen Kostentreiber vorzunehmen. Auf dieser Grundlage nimmt das Ressort in einem zweiten Schritt eine eigene quantitative Abschätzung des für Deutschland zu erwartenden Erfüllungsaufwands entsprechend den ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten vor. Hierbei entscheidet das Ressort über den Detailgrad der Untersuchung; grundsätzlich ist die Angabe eines Schätzwerts ausreichend. Erscheinen trotz EU-weitem Überschreiten des Schwellenwertes die Kostenfolgen für Deutschland nur minimal, muss dies lediglich kurz und plausibel begründet werden. Das Ergebnis bringt das Ressort in die weiteren Beratungen des Legislativvorschlags ein.

Die Checkliste ist an das BKAm, das BMWi und den NKR zu übermitteln. Der NKR erhält Gelegenheit, entsprechend seinem Mandat (§ 1 Absatz 3 und 4 NKR-G) zur quantitativen Abschätzung gemäß 3.c gegenüber dem Ressort Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme des NKR wird zur Information an das BKAm und das BMWi übermittelt.

Das BKAm kann unabhängig von den zuvor genannten Schritten vom federführenden Ressort in begründeten Einzelfällen eine eigene quantitative Schätzung des für Deutschland zu erwartenden Erfüllungsaufwands erbitten, wenn dies für die Verhandlungsführung und die deutsche Positionierung als erforderlich angesehen wird.

Dieser Beschluss ersetzt die Beschlüsse der Europa-Staatssekretäre vom 8. Oktober 2007 und 17. Dezember 2012 sowie der Europa-Abteilungsleiter vom 30. April 2009 zur Bürokratiekostenschätzung bei EU-Vorhaben (so genanntes EU-ex-ante-Verfahren bzw. erweitertes EU-ex-ante-Verfahren).

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

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

- Die Bilanz der 2015 beschlossenen ‚One in one out‘-Regel fällt nach einem Jahr positiv aus, das ‚Out‘ ist um rund 958 Mio. Euro höher als das ‚In‘. Das bedeutet, dass der bisherige Trend der stetig ansteigenden laufenden Kosten der Wirtschaft aus deutschen Gesetzen und Verordnungen im Jahr 2015 erstmals durchbrochen werden konnte.
- Nach der Untersuchung ausgewählter Lebenslagen von Bürgern und Unternehmen im Jahr 2015 sind Bürger und Unternehmen mit der Verwaltung eher zufrieden. Bei zwei Aspekten, der Verständlichkeit des Rechts sowie der Formulare, ist die Zufriedenheit allerdings unterdurchschnittlich. Für bessere Rechtssetzung gibt es also weiter Handlungsbedarf.
- Geringe Zufriedenheitswerte bestehen auch im Hinblick auf die Verfahrensdauern, die Transparenz der Verfahrensschritte sowie bei Öffnungs- und Wartezeiten. Gegen diese Defizite hilft bürger- und wirtschaftsfreundliches E-Government. Konsequentes E-Government ist der Schlüssel für aufwandsarmen Gesetzesvollzug und kann Milliarden einsparen. Die strategische Relevanz dieses Themas für den Bürokratieabbau kann daher nicht hoch genug eingeschätzt werden – ein Aspekt, dem der Bericht der Bundesregierung zu wenig Rechnung trägt.
- Mit dem im Januar 2016 beschlossenen EU ex ante-Verfahren nimmt die Bundesregierung – einer Anregung des NKR folgend – die Folgekosten für Deutschland bereits bei geplantem EU-Recht systematisch in den Blick, wenn die Erfüllungsaufwände wahrscheinlich über 35 Mio. Euro liegen. Der NKR begleitet diese Einschätzungen.
- Im Laufe des Jahres 2016 werden Berichte der Ressorts aus dem Januar 2013 für wichtige Neuregelungen gestarteten systematischen Evaluierungsverfahren erwartet. Die Berichte werden erste Anhaltspunkte dazu liefern, inwieweit das Verfahren geschärft werden sollte.

Im Einzelnen nimmt der NKR wie folgt Stellung:

1. Entwicklung des Erfüllungsaufwands/‚One in one out‘-Regel

Die Einführung der ‚One in one out‘-Regel im Jahr 2015 ist ein deutliches Signal, dass die Bundesregierung den jährlichen Erfüllungsaufwand der Wirtschaft dauerhaft begrenzen will. Mit Staatssekretärsbeschluss vom Januar 2016 wurde die Geltung der Regel vom 1. Juli 2015 auf den 1. Januar 2015 vorverlegt. Der NKR hatte seine Zustimmung frühzeitig signalisiert.

Die ‚One in one out‘-Regel enthält systematische Beschränkungen. Davon hat die Nichtberücksichtigung von 1:1 umgesetztem EU-Recht die größte Auswirkung auf die Bilanzierung, denn in vielen Politikfeldern, wie im Umweltrecht oder im Bereich der Landwirtschaft, geht es wesentlich um die Umsetzung von EU-Recht.

Für das erste Jahr ist eine positive Bilanz zu ziehen. Beim jährlichen Erfüllungsaufwand der Wirtschaft übertreffen die Entlastungen aus neuen Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung die Belastungen um rund 1,4 Mrd. Euro, wovon 958 Mio. Euro für die ‚One in one out‘-Bilanz relevant sind.

Im Vergleich dazu ist ein leichter Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwands der Verwaltung um 24 Mio. Euro und der Bürger um rund 1500 Stunden zu beobachten. Zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung liegen allerdings erst vorläufige Zahlen vor, da für die unter enormen zeitlichem Druck verabschiedeten „Asylpakete“ die Erfüllungsaufwandsschätzungen unvollständig sind und bis zur Mitte dieses Jahres nachermittelt werden.

Deutlich gestiegen ist der einmalige Umstellungsaufwand der Wirtschaft, der nicht in die ‚One in one out‘-Bilanz einfließt. Er betrug im Jahr 2015 mit 1,76 Mrd. Euro rund 1 Mrd. mehr als 2014. Auch diese Kosten muss die Bundesregierung im Blick behalten.

Der NKR nimmt positiv zur Kenntnis, dass der Bürokratiekostenindex (BKI) 2015 deutlich unter den Referenzwert von 100 Punkten gesunken ist: Die Bürokratiekosten der Wirtschaft seit dem Erreichen des 25 %-Abbauziels im Jahr 2012 sind also nicht nur stabil geblieben, sondern konnten reduziert werden. Es ist davon auszugehen, dass es auch weiterhin Einsparpotenziale gibt, die gehoben werden müssen.

2. Lebenslagenkonzept

Mit der Untersuchung von ausgewählten Lebenslagen von Bürgern und Unternehmen hat die Bundesregierung ihr Programm zur besseren Rechtsetzung sinnvoll ergänzt. Die Ergebnisse zeigen, dass Bürger und Unternehmen grundsätzlich mit der Verwaltung zufrieden sind. Besonders gut werden deren „Unbestechlichkeit“ und „Diskriminierungsfreiheit“ bewertet, zwei wesentliche Säulen eines funktionierenden Rechtsstaates. Weniger zufrieden waren die Befragten mit der „Verständlichkeit des Rechts sowie der Formulare und Anträge“. Hier gibt es Verbesserungsbedarf. Aus Sicht des NKR müssen die Ergebnisse der umfangreichen Befragungen genutzt werden, um durch konkrete Maßnahmen die aufgedeckten Schwachpunkte anzugehen. Dafür sollte sich die Bundesregierung ein neues Arbeitsprogramm geben, damit sich bei der angekündigten Wiederholung der Befragungen deutliche Fortschritte zeigen.

3. Projekte und Untersuchungen

Die Bundesregierung beschreibt in ihrem Jahresbericht eine Reihe von Projekten, die sie im Jahr 2015 durchgeführt hat bzw. die sie weiterverfolgt. Unter anderem wurde nach langer Entwicklungsphase zum 1. Januar 2016 für die Ressorts verpflichtend ein sog. KMU-Test zur Prüfung der besonderen Belange von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) eingeführt. Er ist aus Sicht des NKR geeignet, die bürokratische Belastung für KMU einzudämmen. Wichtig ist nun, diesen Test mit Leben zu füllen und die Erkenntnisse daraus nachvollziehbar in den Gesetzgebungsvorhaben darzustellen. Dann können auch die jeweiligen Akteure besser erkennen, ob sie betroffen sind und welche Alternativen im Raum standen.

Viele der beschriebenen Projekte und Maßnahmen lassen nach Auffassung des NKR allerdings zu wenig konkrete Fortschritte erwarten und kommen nur zäh voran. Nur mit klaren Zielen oder festen Zeitrahmen lässt sich nach den Erfahrungen des NKR mit eigenen Untersuchungen ausreichend ‚Druck ins System‘ bringen, um Entbürokratisierungsprojekte erfolgreich abzuschließen.

4. E-Government

E-Government wird im Bericht der Bundesregierung als eigenständiges und wichtiges Querschnittsthema explizit ausgeklammert. Zwar finden sich einige ausgewählte „E“ Projekte im Kapitel „Untersuchungen, Projekt und Entwicklungen“, eine ganzheitliche Würdigung von E-Government als Schlüssel für aufwandsärmeren Gesetzesvollzug findet aber nicht statt. Aus Sicht des NKR ist E-Government ein wesentlicher Schlüssel zu einem erfolgreichen Bürokratieabbau, vor allem wenn es nicht auf einzelnen Leuchttürmen und Insellösungen beruht, sondern ganzheitlich angegangen wird. Hierzu ist vor allem eine verbindliche ressortübergreifende Strategie der Bundesregierung notwendig. Die Beschlüsse der Bundesregierung zur IT-Konsolidierung und die noch 2015 begonnene Einrichtung eines Bundesrechenzentrums (ITZ-Bund) sind Schritte in die richtige Richtung für einen seit langem überfälligen Konsolidierungsprozess.

Ähnliche Tendenzen sind auch auf Landes- und Kommunalebene zu spüren: IT Konsolidierung findet an vielen Orten statt. Was aus Sicht des NKR jedoch fehlt, ist eine ebenenübergreifende Strategie, die die Einzelinitiativen sinnvoll verknüpft. Im Ergebnis ist in Deutschland nach wie vor eine fragmentierte und heterogene IT- und E-Government-Landschaft anzutreffen, die sich nicht an funktionalen und pragmatischen Lösungen orientiert, sondern den hergebrachten fachlichen und gebietskörperschaftlichen Zuständigkeiten folgt. In den einschlägigen E-Government-Rankings ist Deutschland zuletzt weiter abgerutscht (von Platz 17 auf 21 im E-Government Survey der Vereinten Nationen, von 45 auf 39 % E-Government-Nutzung im E-Government-Monitor von D21) oder hat sich im Mittelfeld nur leicht verbessert (E-Government-Benchmark der EU).

Besonders schmerzlich ist die zersplitterte IT-Landschaft der deutschen Verwaltungen beim Flüchtlingszustrom ab dem Sommer 2015 deutlich geworden. Die vorhandenen IT Systeme des Bundes, der Länder und Kommunen waren nicht aufeinander abgestimmt. Mehrfachregistrierungen, unvollständige Datensätze und

mangelnder Datenaustausch mit der Folge erheblicher Koordinationsprobleme zwischen den vielen beteiligten Behörden behinderten einen zügigen und effizienten Verwaltungsvollzug.

Anders ausgedrückt: Die erheblichen Probleme bei der organisatorischen und administrativen Bewältigung der Flüchtlingsströme in den vergangenen Monaten waren nicht nur der unerwartet hohen Zahl der Flüchtlinge geschuldet, sondern waren hausgemacht, weil es an effizientem und zwischen Bund, Ländern und Kommunen kompatiblen E-Government fehlte.

Die zur Behebung dieser Missstände eingeleiteten Maßnahmen zur Schaffung eines gemeinsamen Datenbestandes und zur Integration aller beteiligten Behörden bei den IT Verfahren zeigen, dass eine stärkere Kooperation möglich und dringend geboten ist. Voraussetzung ist der politische Wille, dies umzusetzen.

Hieran mangelt es aus Sicht des NKR jedoch immer noch, wenn es um andere, derzeit weniger notleidende Verwaltungsbereiche geht. Das vom NKR in Auftrag gegebene Gutachten „E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg“ beschreibt überzeugend, dass genügend Haushaltsmittel für die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse zur Verfügung stehen (ca. 13 Mrd. Euro p. a. bei Bund, Ländern und Gemeinden), aber zu wenig koordiniert verwendet werden. Durch ein gemeinsames Vorgehen und einem zielgerichteten Einsatz dieser Mittel könnten über 30% der Verwaltungsaufwände eingespart werden.

Neben den gemeinsamen Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung muss die Bundesregierung aus Sicht des NKR wesentlich stärkere Anstrengungen unternehmen, durch wirksameres E-Government beim Verwaltungsvollzug zu spürbaren Vereinfachungen und Entlastungen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zu gelangen. Dabei geht es im Ergebnis nicht um die Aufbesserung der ‚Portokasse‘, sondern um die Einsparung bzw. bessere Nutzung von Milliarden Euro pro Jahr. Die strategische Relevanz dieses Themas für den Bürokratieabbau kann nicht hoch genug eingeschätzt werden.

5. EU ex ante-Verfahren

Mit dem neuen EU ex ante-Verfahren nimmt die Bundesregierung die Folgekosten von geplanten EU-Rechtsakten für Deutschland erstmals systematisch in den Blick. Aus Sicht des NKR ist das eine sehr bedeutsame und längst überfällige Neuerung: Die Bundesregierung ermittelt künftig für alle Legislativvorhaben der EU-Kommission, bei denen mit einem europaweiten Erfüllungsaufwand von über 35 Mio. Euro zu rechnen ist, schon zu Beginn der Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen die voraussichtlichen Erfüllungsaufwände für Deutschland. Der NKR begrüßt diesen wichtigen Fortschritt für ein transparentes EU-Rechtssetzungsverfahren. Der NKR hatte seit längerem auf eine frühzeitige Analyse der Folgekosten von Vorschlägen der EU-Kommission gedrängt und wird zu den Folgekostenschätzungen der Ressorts jeweils Stellung nehmen.

Ob und wie die Folgekosten europäischer Regelungsvorhaben für Deutschland ermittelt werden können, hängt auch von der Qualität der europäischen Folgenabschätzungen ab. Der Erste Vizepräsident der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, hat mit dem Paket zur besseren Rechtsetzung vom Mai 2015 zahlreiche Verbesserungen, darunter auch für die Qualität der Folgenabschätzungen, auf den Weg gebracht. Der NKR begrüßt das Paket von Vizepräsident Timmermans als einen guten ersten Schritt in die richtige Richtung. Gemeinsam mit der Bundesregierung wird der NKR im Zuge des neuen EU ex ante-Verfahrens kritisch prüfen, wie die Neuerungen in die Praxis umgesetzt werden und ob z. B. die Folgenabschätzungen der Europäischen Kommission besser als bisher Rückschlüsse auf die Folgekosten für die Mitgliedstaaten zuzulassen.

6. Evaluierung

Die Bundesregierung betont zu Recht die Bedeutung einer systematischen Evaluierung von Regelungsvorhaben für eine bessere Rechtsetzung. Die systematische Evaluierung von wesentlichen Regelungsvorhaben wurde im Januar 2013 beschlossen – übrigens der erste Beschluss dieser Art in der Geschichte der deutschen Rechtsetzung. Die Ressorts verpflichten sich seither zu Evaluationen in einer Frist von drei bis fünf Jahren nach Inkrafttreten der Neuregelung. Deshalb sind im Jahr 2016 die ersten Evaluationsberichte zu erwarten. Daran wird sich ablesen lassen, ob und inwieweit das bisherige Verfahren zu aussagekräftigen Evaluationsergebnissen führt. Der NKR ist überzeugt, dass Evaluationen nur erfolgreich sein können, wenn bereits bei der Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben überprüfbare Kriterien festgelegt werden, wie z. B. beabsichtigte Wirkungen, Ziele und möglichst quantifizierbare Zielgrößen.

7. Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen

Bundesrecht wird zum größten Teil von Ländern und Kommunen vollzogen. Deshalb fällt der bei weitem größte Anteil des Erfüllungsaufwands der Verwaltung auf diesen Ebenen an. Umso wichtiger ist dort die systematische Erfassung und Darstellung des durch Bundesrecht verursachten Aufwands. Hier sieht der NKR – trotz erfreulicher Positivbeispiele – weiterhin Defizite. Länder und Kommunen werden bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands immer noch nicht durchgehend eingebunden. Gleichzeitig sind die Rückmeldungen der Länder und Kommunen zum erwarteten Aufwand oft unzureichend. Die von der Bundesregierung als „eng“ bezeichnete Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen muss nach Auffassung des NKR intensiviert werden. Bestehende Beteiligungsverfahren und deren organisatorische und rechtliche Grundlagen sind um den Aspekt der Erfüllungsaufwände zu ergänzen, damit die Folgekosten von Neuregelungen für Länder und Kommunen frühzeitig sichtbar werden. Nur dann können verstärkt aufwandsärmere Alternativen identifiziert werden.

Vor diesem Hintergrund hat der NKR einen Bund-Länder-Gesprächskreis zur Verbesserung der ebenenübergreifenden Ermittlung des Erfüllungsaufwands initiiert. Ein erstes Ergebnis ist u. a. das vom Statistischen Bundesamt entwickelte Erfassungswerkzeug ERBEX (Erfüllungsaufwandsberechnung Ex ante), das eine gute Grundlage für einen verbesserten, strukturierteren Informationsaustausch zwischen den Ebenen bietet. ERBEX erleichtert es den Ressorts sowie den übrigen Beteiligten, den Erfüllungsaufwand methodengerecht darzustellen und sollte durch die Bundesregierung konsequent und systematisch genutzt werden.

8. Ausblick

Die Bundesregierung hat im Jahr 2015 eine umfassende Untersuchung zu einzelnen Lebenslagen von Bürgern und Unternehmen durchgeführt. Bisher ist noch nicht zu erkennen, welche Schlüsse aus den durchaus interessanten Erkenntnissen dieser Untersuchung gezogen werden sollen. Zwei Ansatzpunkte lassen sich leicht identifizieren. Sie betreffen die Verständlichkeit der Formulare sowie des Rechts. Durch die Ergebnisse der Untersuchung ist die Bundesregierung aufgefordert, dort anzusetzen: Formulare sollten beispielsweise vor der Einführung von Betroffenen getestet werden und bundeseinheitlich angewandt werden. Entsprechende Maßnahmen sollten in ein neues Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung Eingang finden und auch bestehende Ansätze wie das Föderale Informationsmanagement (FIM) zur gemeinsamen, ebenenübergreifenden Formularentwicklung mit einbeziehen.

Auch die fach- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit in Sachen E-Government muss in den nächsten Monaten und Jahren größte Priorität genießen. Erst wenn die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen die Breite, Tiefe und Qualität vergleichbarer E-Commerce-Angebote erreicht, steigen die Attraktivität und damit auch die Nutzerzahlen. Dies wiederum ist Voraussetzung, um die erheblichen Einsparpotentiale zu heben, die wirksames E-Government im Hinblick auf den Bürokratieabbau verspricht.

Das erste Jahr mit ‚One in one out‘ zeigt, dass es möglich ist, der Zunahme des Erfüllungsaufwands erfolgreich entgegenzuwirken. Die Bundesregierung bleibt weiterhin gefordert, diesen Weg der Kostenbegrenzung konsequent weiterzugehen. Dabei sollte auch die Begrenzung des Umstellungsaufwands stärker in den Blick genommen werden.

2016 werden die ersten Evaluationsberichte aus dem im Jahr 2013 beschlossenen systematischen Evaluationsverfahren erwartet. Der NKR wird die Berichte prüfen und gemeinsam mit der Bundesregierung beraten, welche Folgerungen sich daraus ergeben und ob und wie das Evaluationsverfahren weiterentwickelt werden soll.