Die
Bundesregierung

Bessere Rechtsetzung

Beschlüsse zu Verfahrens- und Methodenfragen im Bereich
Besserer Rechtsetzung und Bürokratieabbau
- Staatssekretärausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau
- Staatssekretärausschuss Europäische Union

September 2021

Herausgeber:

Bundeskanzleramt

Referat 613 – Bessere Rechtsetzung; Geschäftsstelle Bürokratieabbau

September 2021

Version 1.1

Inhalt

Tag der Ausschusssitzung	Beschluss	Nummer
29.11.2011	Beschluss zur Abschaffung der „Prüfliste Bessere Rechtsetzung“	1
19.10.2012	Beschluss zur Ermittlung des Bürokratiekostenindexes (BKI)	2
17.12.2012	EU-Staatssekretäre: Beschluss der Leitlinien für die Bürokratiekosten-abschätzung EU-ex ante-Verfahren	3
23.01.2013	Beschlüsse Evaluierungskonzept I/2013 und Berichtszeitraum der Jahresberichte mit stichtagsgenauer und ressortspezifischer Bilanzierung	4
30.08.2013	Beschlüsse über den Bericht der Arbeitsgruppe „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren“ und über die Bewertung des Nutzens von Vorhaben	5
	Anlage: Bericht der Arbeitsgruppe „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren“	5
25.03.2014	Beschluss zur quartalsweisen Erhebung des Bürokratiekostenindex	6
03.03.2015	Beschluss zur Konzeption einer One in, one out-Regel	7
	Anlage: Konzeption der One in, one out-Regel	7
04.09.2015	Beschluss zu den Schlussfolgerungen zu Pilot-Evaluierungen	8
	Anlage: Schlussfolgerungen zu Pilot Evaluierungen	8
22.12.2015	Beschluss zum KMU-Test-Leitfaden	9
	Anlage: KMU-Test-Leitfaden vom 29.09.2015	9
11.01.2016	Beschluss zur Weiterentwicklung des EU-ex-ante-Vorhabens	10
	Anlage: Checkliste zur Prüfung des Aufwands von EU-Vorhaben	10
19.01.2017	Beschluss zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung zur Umsetzung Verfahrensbeschreibung für Pilotphase zur Ebenen übergreifenden Vollzugsaufwandsermittlung	11
	Erfahrungsaustausch und Benennung BMWi als Ansprechpartner für KMU-Leitfaden	11
11.10.2018	Beschlüsse zu Handlungsempfehlungen zur Darstellung des Erfüllungsaufwands	12
	zu One in, one out (Bilanzierungszeitraum),	12

	zur frühen Beteiligung des Redaktionsstabes Rechtssprache und	12
	zum Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung in der Fassung von Oktober 2018	12
26.11.2019	Beschluss zu Ermittlung und Darstellung des Nutzens in Regelungsvorhaben	13
	Beschluss zum Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung	14
	Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung vom 23. Januar 2013	15
17.06.2021	Deckelung aufgrund mangelnder Kompensationsfähigkeit nach dem One in one out-Konzept	16

* * *

Stichwortverzeichnis

Anhang
Verzeichnis der Anhänge zu den Jahresberichten der Bundesregierung gem. § 7 NKRG 2007 bis 2019

Bundeskanzleramt
Geschäftsstelle Bürokratieabbau

Protokoll zum Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau am 29. November 2011 (Auszug)

...

TOP 4 Sonstiges

a) Umgang mit der 2006 beschlossenen Prüfliste

Die „Prüfliste für bessere Rechtsetzung“ wurde im Jahr 2006 auf St-Ebene als verbindlicher Bestandteil eines Regelungsentwurfs eingeführt. Da mittlerweile das Vorgehen bei der Erarbeitung von Regelungsentwürfen etabliert ist, bedarf es keiner obligatorischen Verwendung der Prüfliste. Zur besseren Orientierung über die nach der neuen GGO einzuhaltenden Formalien wird das Kabinettreferat des BK den Ressorts stattdessen eine überarbeitete Prüfliste zuleiten, die als interne Checkliste genutzt werden kann.
Der St-Ausschuss beschließt einstimmig: „Bei Regelungsentwürfen der BReg ist die „Prüfliste für bessere Rechtsetzung“ ab sofort nicht mehr anzuwenden.“

...

Anlage zu TOP 1

Sitzung des Staatssekretärausschusses Bürokratieabbau am 19. Oktober 2012
TOP 1: Ermittlung des Bürokratiekostenindex (BKI)

I. Beschlussvorschlag

Der Staatssekretärausschuss beschließt:

1. Das Statistische Bundesamt wird beauftragt, monatlich den BKI der gesamten Bundesregierung zu ermitteln.

2. Die Entwicklung des BKI der gesamten Bundesregierung wird ab dem 1. November 2012 aktualisiert im Internet auf der Homepage der Bundesregierung unter „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ veröffentlicht. Auch das Statistische Bundesamt stellt auf seiner Homepage ein entsprechendes Informationsangebot zur Verfügung.

3. Jedes Ressort erhält monatlich allein für die interne Verwendung einen Bericht über die Entwicklung der Bürokratiekosten im seinem Verantwortungsbereich gegenüber dem Ausgangszustand zum 1. Januar 2012.

4. Jedem Ressort wird zusätzlich allein für die interne Verwendung eine Übersicht zur Verfügung gestellt, die ausweist, wie die Ressorts im Verhältnis zur Gesamtentwicklung des BKI quantitativ beitragen.

II. Hintergrund

Eines der Ziele des Programms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung ist es, die Entwicklung des bürokratischen Aufwands der Wirtschaft dauerhaft niedrig zu halten. Mit dem am 28. März 2012 vom Bundeskabinett beschlossenen Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung wurde der BKI eingeführt. Er gibt an, wie sich die Bürokratiekosten der Wirtschaft verändern. Ausgangspunkt ist der 1. Januar 2012 mit einem BKI von 100. So drückt beispielsweise der BKI von 103 zu einem bestimmten Stichtag aus, dass sich die Bürokratiekosten seit dem 1. Januar 2012 um 3 Prozent erhöht haben.

Das Statistische Bundesamt ermittelt ab sofort monatlich den BKI für die gesamte Bundesregierung. Mit der Bekanntgabe des aktuellen BKI der gesamten Bundesregierung im Internet wird unterjährig öffentlich transparent, wie sich die Bürokratiekosten der Wirtschaft verändern.

Der Ausweis ressortspezifischer Entwicklungen und des ressortspezifischen Beitrags zur Gesamtentwicklung des BKI dient ausschließlich der internen Verwendung innerhalb der Bundesregierung und ist nicht zur Veröffentlichung gedacht.

Weiterentwicklung des EU-ex-ante-Verfahrens

Beschluss der Europa-Staatssekretäre vom 17. Dezember 2012 zur Ergänzung der Leitlinien zur Bürokratiekostenabschätzung

I. Ausgangslage und Zielsetzung

Folgenabschätzungen sind, wie die Europäische Kommission in ihren Leitlinien zur Folgenabschätzung hervorhebt, „ein Schlüsselinstrument zur Gewährleistung dafür, dass die Initiativen der Kommission und die Rechtsvorschriften der EU auf der Grundlage transparenter, vollständiger und ausgewogener Informationen ausgearbeitet werden."[1] Ziel ist, neues Recht möglichst effektiv und zugleich wenig belastend zu gestalten. Somit stellen Folgenabschätzungen ein zentrales Element der besseren Rechtsetzung dar.

Dies setzt allerdings voraus, dass Folgenabschätzungen umfassend durchgeführt und die hinter den Ergebnissen stehenden Erwägungen und Berechnungen transparent dargestellt werden. Gerade für die Kostenfolgen ist dies jedoch nicht durchgängig der Fall. Das Impact Assessment Board (IAB), das seit annähernd fünf Jahren kommissionsintern die Qualität der Folgenabschätzungen gewährleisten soll, stellte in seinem Jahresbericht 2011 fest, dass in rund einem Drittel aller im Jahr 2011 vorgelegten Folgenabschätzungen die fehlende oder unzureichende Quantifizierung der Bürokratiekosten vom IAB bemängelt wurde. Im Jahr 2010 waren es ebenfalls über 30 %, im Jahr 2009 hingegen nur knapp 20 %.

Somit kommt der Anwendung der **Leitlinien zur Bürokratiekostenschätzung bei der EU-Gesetzgebung,** die 2007 vom Staatssekretärausschuss für Europafragen beschlossen und 2009 von den Europaabteilungsleitern ergänzt wurde, weiterhin zentrale Bedeutung zu („EU-ex-ante-Verfahren"; Beschlüsse s. Anlage). Sie sehen vor, dass das federführende Ressort jeweils prüft, ob die Kommission in der Folgenabschätzung eines Vorschlags eine plausible und nachvollziehbare Bürokratiekostenschätzung vorgenommen hat. Fehlt diese oder ist sie unzureichend, soll in den Ratsgremien die Durchführung dieser Schätzung nachdrücklich eingefordert und ggf. entsprechend den ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten eine eigene Schätzung der auf Deutschland bezogenen Bürokratiekosten durchgeführt werden. Zudem ist das Ergebnis der Prüfung, die unter Einbeziehung des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) erfolgt, in die sog. „Umfassende Bewertung" einzubeziehen, mit der die Bundesregierung Bundestag und Bundesrat unterrichtet.

Der Fokus dieses Verfahrens liegt auf dem Zeitpunkt der Verhandlungen in den zuständigen Ratsgremien, d.h. auf dem Stadium nach Vorlage eines Legislativvorschlags durch die Kommission. Jedoch werden entscheidende Weichenstellungen, gerade auch mit Blick auf die Kostenfolgen, bereits während der Konzeptionierung und Entwicklung eines Legislativvorschlags getroffen.

Der nachfolgende Verfahrensvorschlag zielt daher darauf ab, die Einflussmöglichkeiten der Bundesregierung in dem Verfahrensstadium der Erstellung des Kommissionsentwurfs, d.h. vor der Verabschiedung durch die Kommission, verstärkt zu nutzen. Das bestehende EU-ex-ante-Verfahren soll in dieser Hinsicht ergänzt und systematisiert werden. Ansatzpunkte hierbei sind die Roadmaps[2] sowie das jährliche Arbeitsprogramm der Kommission. Hierbei ist, entsprechend der Ausweitung des Regierungsprogramms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, über die Bürokratiekosten gemäß Standardkosten-Modell (SKM) hinaus auch der (Erfüllungs)aufwand (compliance costs), soweit dieser im Rahmen der den Ressorts zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auf der Basis der vorliegenden Informationen über den angekündigten Kommissionsentwurf schon absehbar ist, jedenfalls qualitativ einzubeziehen.

1 Europäische Kommission, „Leitlinien zur Folgenabschätzung"

2 Bei den seit 2007 von der Kommission veröffentlichten Roadmaps handelt es sich um kurze Beschreibungen geplanter Rechtsetzungsvorhaben mit inhaltlichen Schwerpunkten und dem weiteren Zeitplan bis zum Beschluss durch die Kommission. Z.T. enthalten die Roadmaps eine grobe Schätzung der mit dem entsprechenden Vorschlag einhergehenden Kosten, häufig beschränken sich die entsprechenden Darstellungen aber auf eine qualitative Beschreibung der Folgen des Vorhabens. Die Roadmaps sind zentral auf der Website des Generalsekretariats gespeichert (**http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm**). Sie werden, beginnend mit der Vorlage der Kommissions-Arbeitsprogramme, fortlaufend eingestellt.

II. Vorschlag für die Weiterentwicklung des EU-ex-ante-Verfahrens

A. Zukünftig setzt das EU-ex-ante-Verfahren verstärkt vor der Beschlussfassung durch die Kommission an:

1. Bei der Veröffentlichung von Roadmaps zu Legislativvorhaben der Kommission prüfen die Ressorts, ob mit der geplanten Regelung signifikanter Aufwand für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger und Verwaltung in Deutschland zu erwarten ist. Sollte dies der Fall sein, sollen sich die Ressorts dafür einsetzen, dass die Kommission entsprechend der kommissionsinternen Folgenabschätzungsleitlinien eine Folgenabschätzung durchführt, in der insbesondere der Aufwand ermittelt und nachvollziehbar dargestellt wird. Zu dem Rechtsakt bzw. -bereich vorliegende (ex post-) Bewertungen (Evaluierungen, Eignungstests) sind in die Prüfung einzubeziehen.

2. Im Rahmen der Erarbeitung der Stellungnahme der Bundesregierung zum jährlichen Arbeitsprogramm der Kommission prüfen die Ressorts auf der Basis der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen, inwieweit von den konkreten, im Arbeitsprogramm angekündigten Regelungsvorhaben signifikanter Aufwand für die Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung zu erwarten ist. Die Vorhaben sind von den zuständigen Ressorts nach Aufforderung durch das BMWi hinsichtlich ihrer zu erwartenden Auswirkungen für Deutschland zu bewerten (hoher bzw. niedriger Aufwand). Die Auswahl der mit voraussichtlich hohem Aufwand verbundenen Vorhaben ist knapp zu begründen. Kann im Einzelfall der Aufwand eines Vorhabens aus Sicht des Ressorts zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden, wird keine Zuordnung vorgenommen; dies ist besonders zu begründen. Zu dem Rechtsakt bzw. -bereich vorliegende (ex post-)Bewertungen (Evaluierungen, Eignungstests) sind in die Prüfung einzubeziehen.

3. Die Ressorts übermitteln die Liste der entsprechend gekennzeichneten Vorhaben an das BMWi, das eine Gesamtübersicht erstellt. Der NKR erhält Gelegenheit, entsprechend seinem Mandat (§ 1 Absatz 3 und 4 NKRG) zur Einschätzung des voraussichtlichen Aufwands Stellung zu nehmen.

4. Die Übersicht der Vorhaben mit voraussichtlich hohem Aufwand sowie der noch nicht abschätzbaren Vorhaben wird dem Generalsekretariat der Europäischen Kommission durch das BMWi mit der Aufforderung übermittelt, besonders auf eine im Sinne des integrierten Ansatzes methodengerechte und plausible Folgenabschätzung sowie auf eine hinreichend aufwandsarme Ausgestaltung der Regelung zu achten. Eine inhaltliche Bewertung des Vorhabens erfolgt bei dieser Übermittlung nicht.

5. Die zuständigen Ressorts informieren den NKR im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 NKR-G) auf Anfrage über den Stand des Verfahrens.

B. Im Stadium der Verhandlungen im Rat (nach Beschlussfassung der Kommission) wird das bestehende EU-ex-ante-Verfahren gemäß den Leitlinien zur Bürokratiekostenschätzung bei der EU-Gesetzgebung mit folgenden Ergänzungen fortgeführt:

1. Im Interesse einer möglichst aufwandsarmen Regelung prüft das jeweils federführende Ressort nach Vorlage des Legislativvorschlags, ob die Kommission der unter II.A.4 genannten Aufforderung nachgekommen ist. Ist dies nicht der Fall, setzt sich das Ressort in den Ratsgremien (Ratsarbeitsgruppen, AStV) für die nachträgliche Durchführung einer Folgenabschätzung ein (entsprechend Ziffer 3 der Leitlinien der Europa-Staatssekretäre vom 8. Oktober 2007).

2. Die Ressorts berichten dem BMWi über die Ergebnisse der unter II.B.1 genannten Prüfung, die in die vom BMWi zu erstellende ressortabgestimmte Synopse einfließen (entsprechend Ziffern 3 und 4 des Beschlusses der Europa-Abteilungsleiter vom 30. April 2009).

3. Das federführende Ressort wird sich zu Beginn der Verhandlungen in den Ratsgremien dafür einsetzen, dass die Kommission Ausführungen zum Erfüllungsaufwand vorlegt. In seine Verhandlungsposition wird das federführende Ressort die vorliegenden Abschätzungen der

zu erwartenden Folgen, und hierbei auch den für Deutschland zu erwartenden Erfüllungsaufwand, einbeziehen.

Im Falle einer Ausweitung des Folgenabschätzungssystems der Europäischen Kommission auf eine systematische und methodische Ermittlung des Erfüllungsaufwands wird das bestehende EU-ex-ante-Verfahren entsprechend angepasst (durch Beschluss der Europaabteilungsleiter).

Das weiterentwickelte EU-ex-ante-Verfahren wird Ende 2014 evaluiert.

Es findet ab dem 1.1.2013 auf die im Arbeitsprogramm der Kommission 2013 aufgeführten Regelungsvorhaben Anwendung, sofern diese bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht von der Kommission als Regelungsvorschlag vorgelegt wurden.

Bundeskanzleramt
Geschäftsstelle Bürokratieabbau

Berlin, 24. Januar 2013

Protokoll zum Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau
am 23. Januar 2013

…

TOP 1: Beschlussfassung Evaluierungsverfahren

…

Der Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau beschließt daraufhin die als Anlage 1 beigefügte Fassung der „Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben gem. Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung der BReg vom 28. März 2012, Ziffer II. 3.“.

…

TOP 3: Termine

- Zeitpunkt Verabschiedung Jahresbericht

…

StM von Klaeden erläutert das Verfahren zur Erstellung des Jahresberichts 2012 über die Entwicklung des Bürokratieabbaus und des Erfüllungsaufwands gemäß § 7 Nr. 3 NKRG.

Diese Darstellung soll – anders als im Jahresbericht 2011, bei dem sich der Berichtszeitraum nur auf die Monate September bis Dezember beschränkte – die Be- und Entlastungen für ein volles Gesetzgebungsjahr bilanzieren. StM von Klaeden äußert die Erwartung, die Entwicklungsverläufe nicht nur tabellarisch abzubilden, sondern auch ressortspezifisch zu analysieren und zu bewerten. Dem wird vom Staatssekretärausschuss nicht widersprochen.

…

Auf Nachfrage des BMJ erklärt StM von Klaeden, dass die Bilanzierung auch im Jahresbericht 2012 stichtagsgenau vorgenommen wird. Den Ressorts bleibt es jedoch unbenommen, im Textteil auch auf künftige Regelungsvorhaben einzugehen, bei denen mit wesentlichen Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand zu rechnen ist.

…

Vom St-Ausschuss Bürokratieabbau am 23.01.2013 beschlossene Fassung

Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben

gem. Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung der BReg vom 28. März 2012, Ziffer II. 3.

Eine Evaluierung stellt einen Zusammenhang her zwischen Ziel und Zweck einer Regelung und den tatsächlich erzielten Wirkungen sowie den damit verbundenen Kosten. Sie ist für alle wesentlichen Regelungsvorhaben nach Maßgabe der folgenden Leitlinien vorzusehen.

I In welchen Fällen wird evaluiert?

Die Wesentlichkeit eines Regelungsvorhabens im Sinne des Arbeitsprogramms bessere Rechtsetzung bemisst sich grundsätzlich nach der Höhe des zu erwartenden jährlichen Erfüllungsaufwands (Schwellenwert). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass eine Evaluierung auch einen Beitrag dazu leisten soll, den Erfüllungsaufwand dauerhaft niedrig zu halten.

Als wesentlich gelten danach Regelungsentwürfe, bei denen ein jährlicher Erfüllungsaufwand von mindestens

- 1 Mio. € Sachkosten oder 100.000 Stunden Aufwand für Bürgerinnen und Bürger oder
- 1 Mio. € für die Wirtschaft oder
- 1 Mio. € für die Verwaltung

aufgrund der Ex ante- Abschätzung zu erwarten ist oder – ist eine solche Abschätzung nicht möglich – nicht ausgeschlossen werden kann.

Anlass für eine Evaluierung kann auch die Nachmessung des Erfüllungsaufwands sein – wenn erst dann festgestellt wird, dass der tatsächliche Aufwand einen der genannten Schwellenwerte überschreitet. Ergibt die Nachmessung, dass der Schwellenwert unterschritten wird, kann das Ressort seine im Regelungsentwurf getroffenen Evaluierungserwägungen überprüfen.

Neben der Höhe des jährlichen Erfüllungsaufwands als Anlass für eine Evaluierung können die Ressorts – wie bisher auch – aus anderen Gründen eine Evaluierung vorsehen – wie z.B. bei einem hohen finanziellen Gesamtaufwand, besonderer politischer Bedeutung oder großen Unsicherheiten über Wirkungen oder Verwaltungsvollzug.

Verhältnismäßigkeit

Der Aufwand für die Evaluierung muss in einem angemessenen Verhältnis zu den daraus zu gewinnenden Erkenntnissen stehen. Dies gilt zum Beispiel im Hinblick auf:

- gerichtliche Entscheidungen oder internationale bzw. EU-Vorgaben ohne Umsetzungsspielraum (1:1);
- anderweitige vergleichbare Berichtspflichten – auch gegenüber oder von internationalen bzw. EU-Institutionen – oder eine gesetzlich vorgeschriebene Wirkungsforschung als Daueraufgabe.

Bei allen wesentlichen Regelungsvorhaben sind in der Begründung zum Regelungsentwurf gem. § 44 Abs. 7 GGO Aussagen zur Durchführung oder Nicht-Durchführung von Evaluierungen aufzunehmen.

II. Was wird evaluiert?

Wichtigstes Evaluierungskriterium ist die Zielerreichung, da Regelungen, die das im Regelungsentwurf formulierte Ziel verfehlen, meist unnötigen Erfüllungsaufwand verursachen.

Weitere Prüfkriterien können – je nach Umfang der Evaluierung – sein:

- Nebenfolgen der Regelung (positive oder negative);
- Akzeptanz der Regelung (z. B. Inanspruchnahme staatlicher Angebote);
- Praktikabilität der Regelung, die im Hinblick auf vermeidbaren Erfüllungsaufwand zu prüfen ist (z. B. Bündelung von Aufgaben bei einer Vollzugsbehörde);
- Abwägungen, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen. Dies muss nicht zwangsläufig eine mo-

netäre Betrachtung sein, sondern kann auch als Abwägung von Vor- und Nachteilen einer Regelung erfolgen. Politische Entscheidungen sollen dabei nicht vorweggenommen werden.

III. Wie wird evaluiert?

Eine Evaluierung ist hinsichtlich ihrer Tiefe (z. B. Regelungsvorhaben insgesamt, Teile eines Artikelgesetzes, einzelne Bereiche eines Stammgesetzes, Vollzug), der Methodik (von interner bis hin zu einer wissenschaftlichen Evaluierung) und des Umfangs (von „Zwei-Seiten-Bericht“ bis hin zu einem ausführlichen Bericht – auch abhängig von den zur Verfügung stehenden Ressourcen) nicht vorbestimmt. Diese Entscheidungen obliegen dem jeweils federführenden Ressort. Die Evaluierung kann auf den Ergebnissen der Nachmessung des Erfüllungsaufwands durch das Statistische Bundesamt aufbauen.

Die Dokumentation der Ergebnisse soll mittels Evaluierungsbericht erfolgen, der Aussagen zur Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands, zu den zugrundeliegenden Daten und Annahmen sowie zu den relevanten Prüfkriterien enthält. Der Bericht soll in anschaulicher Form die wesentlichen Erkenntnisse der Evaluierung darstellen.

Diese Berichte werden den betroffenen Ressorts sowie dem Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung im Bundeskanzleramt und dem Nationalen Normenkontrollrat zur Kenntnis gegeben.

IV. Wann wird evaluiert?

Das federführende Ressort entscheidet nach fachlichem Ermessen über den Zeitpunkt der Evaluierung. Bei der Wahl eines geeigneten Zeitpunkts sind der erwartete Eintritt von Wirkungen sowie ggfs. weitere Änderungen des regulatorischen Umfelds zu berücksichtigen. I.d.R. soll eine Evaluierung 3-5 Jahre nach Inkrafttreten eines Regelungsvorhabens durchgeführt werden.

Dieses Verfahren findet auf Regelungsvorhaben Anwendung, die ab 1. März 2013 in die Ressortabstimmung eingebracht werden.

Protokoll Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau

30. August 2013

…

TOP 1: Elektronisches Unterstützungssystem für das Gesetzgebungsverfahren

…

Der Staatssekretärausschuss stimmt dem Beschlussvorschlag (Anlage 2 [hier eingefügt]) zu.

> „Der Staatssekretärsausschuss „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“ nimmt den vorgelegten Bericht der Arbeitsgruppe "Elektronisches Gesetzgebungsverfahren" zur Kenntnis. [Anlage 1]
>
> Ausgehend vom Kabinettbeschluss vom 28. März 2012 wird es in der 18. Legislaturperiode darauf ankommen, konkrete Anforderungen an die Machbarkeitsstudie sowie den weiteren Zeitplan zur Realisierung eines elektronischen Gesetzgebungsworkflows und zur Überarbeitung von eNorm zu vereinbaren, mit dem Nationalen Normenkontrollrat, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat abzustimmen sowie weitere Schritte zur Umsetzung einzuleiten. Dabei entstehende Mehrbedarfe sind haushaltsneutral zu kompensieren.“

TOP 2: Bericht über weitere Erkenntnisse zur Bewertung des Nutzens in Regelungsvorhaben

…

Tenor der Aussprache:

Soweit eine Quantifizierung oder Monetarisierung des Nutzens im Einzelfall möglich ist, kann sie die Darstellung der Kostenfolgen in der politischen Gesamtbewertung eines Regelungsvorhabens sinnvoll ergänzen. Dabei sind der Aussagekraft von Nutzenbewertungen und ihrer Sinnhaftigkeit jedoch Grenzen gesetzt.

Vor diesem Hintergrund hält es der Staatsekretärausschuss für geboten, dass die Ergebnisse der von den Ressorts in eigener Verantwortung durchgeführten Nutzenbewertungen breiteren Raum in der Gesetzesbegründung einnehmen. Dabei sollten die Annahmen, die zu den Bewertungen führen, transparent offengelegt werden. Die fachliche Verantwortung dafür liegt bei den Ressorts.

Der Nutzen von Regelungsvorhaben lässt sich nicht in jedem Fall umfassend quantitativ oder monetär darstellen. Zur Quantifizierung oder Monetarisierung von Nutzenkategorien gibt es national und international keine einfachen und standardisierten Verfahren. Die Unterschiedlichkeit der relevanten Nutzenaspekte und komplexe oder unsichere Wirkungszusammenhänge stehen der Entwicklung einer einheitlichen Methodik entgegen.

Daher empfiehlt der Staatssekretärausschuss den Ressorts, pragmatisch die Chancen zu nutzen, die sich durch die Nutzenquantifizierung für eine ausgewogene Gesetzesfolgenabschätzung ergeben. Zugleich werden die Ressorts ermutigt, bei neuen Erkenntnissen den fachlichen Erfahrungsaustausch zu quantitativen und monetären Bewertungen untereinander zu fördern, entsprechende Pilotvorhaben durchzuführen und im Ressortkreis zu berichten.

…

Aufgrund der teils strikt bindenden Mandate abwesender Ressorts war eine Beschlussfassung trotz des einhelligen Tenors der Aussprache nicht möglich. Diese Form der Mandatserteilung sowie die geringe Anzahl an Teilnehmern wird von anwesenden Staatssekretären kritisch kommentiert.

Bundesministerium der Justiz

Bundesministerium des Innern

Arbeitsgruppe
„Elektronisches Gesetzgebungsverfahren“

Bericht

an den

Staatssekretärsausschuss

„Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“

Stand: 23. August 2013

Inhaltsverzeichnis

1 „Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung“ der Bundesregierung 3
2 Arbeitsweise 4
2.1 Arbeitsteilung in zwei Unterarbeitsgruppen 4
2.2 Empirische Grundlage 5
3 Ziele der Arbeitsgruppe 6
4 Unterarbeitsgruppe „Weiterentwicklung von eNorm“ 6
4.1 Überblick über Möglichkeiten und Einsatz des Programms eNorm 7
4.1.1 Möglichkeiten von eNorm 7
4.1.2 Einsatz von eNorm 7
4.2 Weiterentwicklung von eNorm 8
4.2.1 Problemstellung und Lösungsansatz 8
4.2.2 Künftig erforderliche organisatorische Rahmenbedingungen 9
4.2.3 Technische Programmanpassungen 10
5 Unterarbeitsgruppe „Bestandsaufnahme des Gesetzgebungsverfahrens und Optimierungsbedarf“ 12
5.1 Konkret identifizierter Verbesserungsbedarf 12
5.2 Funktionalitäten und Vorteile eines durchgehenden elektronischen Gesetzgebungsworkflows 17
5.3 Machbarkeitsstudie und IT-fachliches Feinkonzept 21
5.3.1 Prozess der Gesetzgebung – Bestandsaufnahme, Dokumentation, Analyse 22
5.3.2 Technische Unterstützung 22
5.3.3 Offene Fragen 23
6 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen 24
6.1 Mehr Anwenderfreundlichkeit und Nutzerorientierung 24
6.2 Maßnahmen zur Steigerung des Anwendungsgrads von eNorm 25
6.3 Änderungsgesetzgebung vereinfachen 25
6.4 Neue Systemkomponenten und Schnittstellen für den Gesamtprozess in einer Gesetzgebungsplattform schaffen 26
6.5 Die Verfahren im Deutschen Bundestag und im Bundesrat mitdenken 27
6.6 Amtliche elektronische Normendokumentation 27
7 Zusammenfassung 27
Anlage: Übersicht über die recherchierten technischen Arbeitshilfen 29

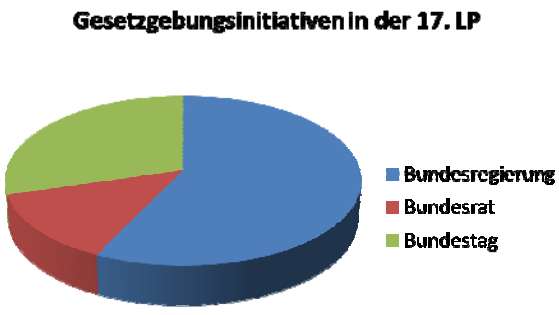
In der Bundesregierung wird bereits seit Jahren das Computerprogramm eNorm eingesetzt, welches bei der Ausarbeitung von Regelungsentwürfen die Einhaltung rechtsförmlicher und redaktioneller Vorgaben für Gesetz- und Verordnungsentwürfe effektiv unterstützt. Für ein elektronisches Unterstützungssystem, das einen einheitlichen und durchgängigen organisatorischen und technischen Ablauf vom Referentenentwurf bis zur Verkündung einer Regelung ermöglicht, müssen die Funktionalitäten von eNorm weiterentwickelt und mit weiteren Modulen kombiniert werden.

Die Gesetzgebungsprozesse müssen nach Auffassung der Arbeitsgruppe soweit wie möglich optimiert und standardisiert werden. Zentrale Herausforderungen sind dabei

- die Verbesserung der Anwenderfreundlichkeit und Funktionalität vorhandener technischer Hilfsmittel;
- die Erleichterung von Abstimmungsprozessen mit Hilfe informationstechnischer Unterstützung;
- die Beseitigung der Nachteile der technischen Inkompatibilität der bisherigen Mischverfahren (elektronisch und papiergebunden).

1 „Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung“ der Bundesregierung

Auf Bundesebene wurden seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland bis heute insgesamt über 11.000 Gesetzentwürfe in den Deutschen Bundestag eingebracht, rund 7.000 davon wurden verabschiedet. Aktuell sind etwa 4.300 Gesetze und Rechtsverordnungen mit ca. 79.000 einzelnen Artikeln und Paragrafen in Kraft[1].



In der 17. Wahlperiode von 2009 bis 2013 wurden von 875 Gesetzesvorhaben mehr als die Hälfte (55 %) von der Bundesregierung erarbeitet und dem Bundesrat zugeleitet bzw. beim Deutschen Bundestag eingebracht. Aus der Mitte des Bundestages stammte in etwa ein Drittel (30 %) und in 15 % aller Fälle ging die Initiative vom Bundesrat aus[2].

[1] Quelle: Bundesamt für Justiz, Stand: 06.12.2012.
[2] Deutscher Bundestag, Statistik der Gesetzgebung – Überblick 17. Wahlperiode, Stand: 25.06.2013.

Gesetzesvorlagen bedürfen der Vorbereitung, Erarbeitung und Abstimmung. Dieser Prozess ist langwierig und komplex und durch eine Vielzahl von Beteiligten charakterisiert. Textverarbeitungsprogramme kommen bei der Abfassung des Textes zum Einsatz. Die spezielle Add-on-Software eNorm gibt den Entwurfsdokumenten eine vorgegebene und möglichst einheitliche Struktur und kann einen Teil der Rechtsförmlichkeitsprüfung abnehmen. E-Mail-Programme und der Kabinettserver übernehmen den Transport der Entwürfe. Dennoch spielen papiergebundene Vorgänge immer noch eine wichtige Rolle. Medienbrüche beim Transport, bei der Abstimmung der Textentwürfe und zum Teil auch bei der Weiterverarbeitung sorgen noch für erhebliche Reibungsverluste und Redundanzen.

Die Bundesregierung hat daher mit Kabinettbeschluss vom 28. März 2012 das „Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung“ verabschiedet, das einen konkreten Auftrag für ein elektronisches Unterstützungssystem bei der Vorbereitung von rechtlichen Regelungen beinhaltet:

„Ein elektronisches Unterstützungssystem soll den Ressorts bei der Vorbereitung von Regelungen zur Verfügung gestellt werden und damit einen einheitlichen und durchgängigen organisatorischen und technischen Ablauf vom Referentenentwurf bis zur Verkündung einer Regelung ermöglichen."

„Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung“ vom 28.03.2012, Nr. II.5“

Zur Umsetzung dieses Beschlusses kündigte das BMJ in dem Staatssekretärsausschuss „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ am 19. Oktober 2012 an, eine Arbeitsgruppe „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren“ einzusetzen, die sich am 22. November 2012 konstituiert hat. In dieser Arbeitsgruppe sind alle Ressorts der Bundesregierung vertreten.

2 Arbeitsweise

2.1 Arbeitsteilung in zwei Unterarbeitsgruppen

Die Arbeitsgruppe hat zwei Unterarbeitsgruppen (Unterarbeitsgruppe: „Bestandsaufnahme des Gesetzgebungsverfahrens und Optimierungsbedarf“ unter Federführung des BMI; Unterarbeitsgruppe: „Weiterentwicklung von eNorm“ unter Federführung des BMJ) gebildet. Dieser Bericht sowie die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen sind das Ergebnis ihrer Tätigkeit. Beide Unterarbeitsgruppen tagten mehrmals in zum Teil unterschiedlicher

Zusammensetzung unter Beteiligung des Deutschen Bundestages, des Bundesrats und des Sekretariats des Nationalen Normenkontrollrates.

2.2 Empirische Grundlage

Die Arbeitsgruppe „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren“ führte zu Beginn ihrer Tätigkeit eine Online-Umfrage zum Gesetzgebungsverfahren in den mit Rechtsetzung befassten Organisationseinheiten der Bundesministerien durch. Die Umfrageergebnisse geben einen Einblick in die praktischen Abläufe des Gesetzgebungsverfahrens und in den Einsatz elektronischer Hilfsmittel, insbesondere von eNorm, und zeigen die unterschiedlichen Erwartungen der Nutzer an diese Hilfsmittel. Sie zeigen auch, dass die Arbeitsweise in den einzelnen Ressorts zum Teil nicht unerheblich differiert.

Der Deutsche Bundestag hat eine eigene Umfrage zum elektronischen Gesetzgebungsverfahren unter seinen Ausschusssekretariaten und dem Parlamentssekretariat durchgeführt. Den Schwerpunkt bildeten seine Erfahrungen mit eNorm. Die Erkenntnisse des Deutschen Bundestages hinsichtlich Dokumentenerstellung, Dokumentenaustausch und Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Bundestag und den Ressorts deckten sich überwiegend mit den Ergebnissen der Ressortumfrage.

Innerhalb des BMI wurde ferner ein Workshop mit Rechtsetzungsreferenten durchgeführt, die zu ähnlichen Ergebnissen wie in der Online-Umfrage gelangten.

Bilateral geführte Gespräche von Mitgliedern der Arbeitsgruppe mit Vertretern der Ministerialverwaltung in den Ländern oder Vertretern von EU-Institutionen bestätigten die Annahmen und Ergebnisse der Erhebungen.

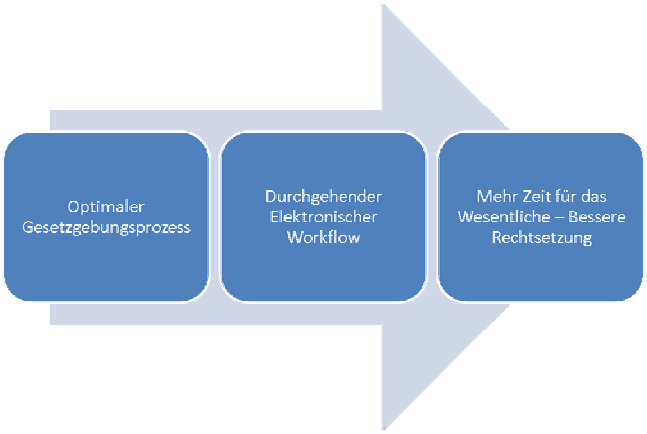
Zur Vervollständigung des Bildes wurden zudem Gespräche mit den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten aus dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, dem Bundeskanzleramt und dem Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrates geführt.

Für die Recherche bereits existierender elektronischer Unterstützungsprogramme im In- und Ausland wurden die Staats- und Senatskanzleien der Länder befragt, Internetrecherchen und Interviews – vor allem mit staatlichen Stellen aus dem europäischen Ausland – durchgeführt sowie vorhandene Studien zum Thema ausgewertet.

3 Ziele der Arbeitsgruppe

Die qualitativen Anforderungen an die Abfassung von Gesetzentwürfen, insbesondere an Nachvollziehbarkeit und Transparenz gesetzgeberischen Handelns, etwa an die Darstellung des Erfüllungsaufwands oder der Gesetzesfolgenabschätzung, sind trotz abnehmender personeller Ausstattung stetig gestiegen. Nur durch eine signifikante Entlastung im Gesetzgebungsprozess kann es daher gelingen, auch zukünftig die Anforderungen an die Rechtsetzung in einer hohen Qualität umzusetzen. Die Arbeitsgruppe sah ihre Aufgabe daher darin zu klären, wie die konkrete Arbeit der am Rechtsetzungsprozess Beteiligten verbessert und erleichtert werden kann und welche Funktionalitäten dafür erfüllt werden müssen. Dabei sollte nicht eine reine Abbildung der bisherigen Papierwelt in neue elektronische Plattformen und Formate erfolgen, sondern geprüft werden, wie das Gesetzgebungsverfahren durch moderne Informationstechnologie optimal unterstützt und Arbeitsabläufe vereinfacht werden können.

Auf Basis eines daraus resultierenden effektiven Prozessablaufes sollte ein möglichst medienbruchfreier Workflow entworfen werden, der letztlich zu einer Arbeitsentlastung und Qualitätsverbesserung bei der Erstellung, Abstimmung und der parlamentarischen Befassung von Regelungsentwürfen führt. Eine Beteiligung des Deutschen Bundestages ist dabei anzustreben. Ein System, das diesen Workflow effektiv unterstützt, könnte auch dazu dienen, weitere Beteiligte (z. B. die Länder oder Verbände) digital einzubinden.



4 Unterarbeitsgruppe „Weiterentwicklung von eNorm“

Die Unterarbeitsgruppe „Weiterentwicklung von eNorm“ hat sich ausgehend von den derzeit bestehenden Möglichkeiten und des Einsatzes von eNorm der Frage gewidmet, wie die Akzeptanz und Anwendung sowie die technische Ausstattung und Funktionalität von eNorm verbessert und weiterentwickelt werden kann und welches Potential es für ein künftiges System zur elektronischen Unterstützung des Gesetzgebungsworkflows bietet. Hierbei wurden die organisatorischen Rahmenbedingungen, die für eine weitere Verbreitung und den erfolgreichen Einsatz dieser Anwendung unerlässlich scheinen, ebenso analysiert, wie notwendige und perspektivisch wünschenswerte funktionale Änderungen im Programm.

4.1 Überblick über Möglichkeiten und Einsatz des Programms eNorm

4.1.1 Möglichkeiten von eNorm

Das Programm eNorm wurde für Anwender entwickelt, die an der Erstellung, Überarbeitung und Abstimmung von Rechtsvorschriften beteiligt sind (Legisten). Es unterstützt diese bei der Einhaltung der rechtsförmlichen, formalen und redaktionellen Vorgaben für den Normtext und das Normsetzungsverfahren. eNorm erlaubt es, dieselben Dokumente im gesamten Gesetzgebungsverfahren bis hin zur Verkündung und Normendokumentation durchgängig zu verwenden. Mit eNorm können formal einheitliche, vollständige sowie strukturell korrekte Dokumente erzeugt und geprüft werden – richtig und konsequent angewandt, ist es eine wichtige Unterstützung für einheitliche und vorgabenkonforme Gesetzentwürfe. Durch eine Vielzahl von Assistenten und Automatismen – etwa für die Textstrukturierung, Erzeugung und Kontrolle von Verweisen, Erstellung von Synopsen und konsolidierten Fassungen – wird der Legist von Routineaufgaben entlastet.

eNorm verwendet ein offenes, zertifiziertes Dokumentenformat und bietet Schnittstellen, um strukturierte Daten in maschinenlesbare Formate zu exportieren. Damit sind die Voraussetzungen für die Einbettung von eNorm in einen durchgängigen, medienbruchfreien Prozess der Gesetzgebung gegeben, der alle Instanzen und beteiligten Kreise umfasst (z. B. Deutscher Bundestag, Verkündungsstelle, Dokumentationsstelle, Druckereien, aber auch Verbände, Interessengruppen etc.). Übertragungsfehler und erforderliche Berichtigungen, Doppel- und Mehrarbeit sowie zusätzliche Kosten für „manuelle“ Tätigkeiten werden vermieden.

eNorm ist aufgrund dieser Möglichkeiten und Fähigkeiten ein sinnvoller Beitrag für die Optimierung des Gesetzgebungsverfahrens durch ein elektronisches Unterstützungssystem im Sinne des Arbeitsprogramms bessere Rechtsetzung.

4.1.2 Einsatz von eNorm

Viele Bundesministerien setzen bereits eNorm ein. In einigen Ressorts ist die eNorm-Anwendung verbindlich vorgeschrieben (BMJ, BMBF) und in anderen fakultativ (BMF, BMI, BMAS, BMELV, BMFSFJ, BMG, BMWi). Manche Ressorts befinden sich gegenwärtig in einer Testphase (BMVg, BMU, BMVBS, BMZ). Das eNorm-Programm kommt ferner in weiteren Bundesbehörden zum Einsatz (z. B. Bundesnetzagentur, Statistisches Bundesamt).

Auch wenn sich eNorm bereits zu einer etablierten elektronischen Arbeitshilfe im Normsetzungsverfahren des Bundes entwickelt hat, ist sein Anwendungsgrad in der Bundesregierung immer noch zu gering (ca. 40 % der Gesetzgebungsvorhaben in der 17. Legislaturperiode).

eNorm wird zudem im Deutschen Bundestag angewendet. Anders als in den Bundesministerien – so das Ergebnis der Umfrage des Deutschen Bundestages (vgl. 2.2.) – wenden fast alle Ausschusssekretariate und das Parlamentssekretariat eNorm an. Das Programm wird dabei als überaus hilfreich angesehen. Der Deutsche Bundestag hat die Möglichkeit in Aussicht gestellt, ab 2014 die im parlamentarischen Verfahren übersandten eNorm-Dokumente an die Bundesregierung im eNorm-Format (zurück-)zuliefern.

Auch einige Bundesländer (Brandenburg und Sachsen-Anhalt) nutzen eNorm in einer auf die Besonderheiten der jeweiligen Landesgesetzgebung angepassten Version.

4.2 Weiterentwicklung von eNorm

4.2.1 Problemstellung und Lösungsansatz

Die vielfältigen Vorteile von eNorm für die Arbeit im Gesetzgebungsverfahren können nur zum Tragen kommen, wenn möglichst alle Prozessbeteiligten eNorm konsequent und fehlerfrei anwenden. Davon sind die Bundesministerien jedoch noch weit entfernt. Infolgedessen können die Vorteile von eNorm in dem weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht mehr greifen; der Gesamtprozess der Gesetzgebung wird dadurch unnötig ineffizient und kostenintensiv. Dies beklagt seit längerem auch der Deutsche Bundestag: Werden dem Deutschen Bundestag keine eNorm-konformen Gesetzesvorlagen zugeleitet, entstehen ihm, in der Konsequenz aber auch der Verkündungsstelle im Bundesamt für Justiz, aufwendige, zeit- und kostenintensive Mehrarbeit. Der Nutzungsgrad von eNorm – so auch das Anliegen des Deutschen Bundestages – soll daher deutlich gesteigert werden.

Die Unterarbeitsgruppe hat festgestellt, dass eine Ursache für den ungenügenden Einsatz von eNorm in den Ressorts die hohe Komplexität und Funktionalitätsdichte von eNorm ist, die nur von geübten Nutzern von Textverarbeitungsprogrammen erkannt und ausgeschöpft werden kann. eNorm unterstützt zwar seine Anwender bei einem Großteil der formalen und rechtsförmlichen Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren. Jedoch wirkt das Programm auf die in der Anwendung von Textverarbeitungsprogrammen zum Teil noch ungeübten Beschäftigten der Bundesverwaltung unübersichtlich, überfordernd und wenig intuitiv

bedienbar. Das verursacht einen hohen Schulungsaufwand und einen größeren Bedarf an Anwendersupport.

Um diesem Aufwand entgegenzuwirken und die Nutzerfreundlichkeit zu erhöhen, bedarf es zum einen organisatorischer Rahmenbedingungen, die den eNorm-Einsatz fördern, zum anderen programmseitiger Verbesserungen, die die Bedienbarkeit deutlich erleichtern. Daraus ergeben sich nachfolgende Handlungserfordernisse, die sich in einem kurz- bis mittelfristigen Zeitrahmen bewegen (ca. zweieinhalb Jahre). Vor der Entscheidung über weiter reichende Entwicklungsoptionen müssen eine Machbarkeitsstudie und ein IT-Feinkonzept für ein elektronisches Unterstützungssystem entwickelt werden. Generell ist die Fortentwicklung von eNorm durch das BMJ weiterhin eng mit dem Deutschen Bundestag abzustimmen.

4.2.2 Künftig erforderliche organisatorische Rahmenbedingungen

➢ Ausbau der eNorm-Anwenderbetreuung (Support)

Ein komplexes Programm wie eNorm und die besonderen Anforderungen an die Gesetzgebung – insbesondere der häufig herrschende Zeitdruck – erfordern eine kompetente, zeitnahe und leistungsfähige Anwenderbetreuung. Dazu gehören schnelle Reaktionszeiten, lange Verfügbarkeit (weites Zeitfenster auch außerhalb der Kernzeiten) und vor allem qualifizierte Anwenderbetreuer in personeller Kontinuität.

Daher sollte entweder die eNorm Anwenderbetreuung in den Ressorts gestärkt werden oder eine zentrale eNorm Supportstelle eingerichtet werden, an die sich alle eNorm-Anwender (Ressorts, nachgeordnete Behörden, Deutscher Bundestag) gleichermaßen wenden können.Die besonderen Supportbedürfnisse des Deutschen Bundestages, die sich von denen der Resorts in Inhalt und Supportzeiten unterscheiden, müssen hierbei ebenfalls berücksichtigt werden. Um den tatsächlichen Bedarf an eNorm-Supportleistungen festzustellen, wird BMJ Anfang 2014 einen mehrwöchigen Testbetrieb organisieren. Über Einzelheiten werden die Ressorts und der Deutsche Bundestag rechtzeitig informiert. Die Ergebnisse des Testbetriebs können als weitere Informationsgrundlage dienen, wie ein qualitativ hochwertiger eNorm-Support konkret ausgestaltet werden kann und wie die finanziellen Lasten gerecht verteilt werden können. Die Prüfung der verschiedenen Alternativen (Stärkung der dezentralen Einheiten oder zentraler Anwender-Support) können auch Gegenstand der Machbarkeitsstudie sein (vgl. unten 5.3.).

➢ Schulungsangebot

Daneben muss das Angebot an zentral organisierten und durchgeführten eNorm-Schulungen bedarfsgerecht weiterentwickelt und verstärkt werden, wobei auch die jeweils besonderen Anforderungen des Deutschen Bundestages und der Ressorts berücksichtigt werden. Dies schließt nicht nur Schulungen zur Einführung von eNorm, sondern auch kontinuierliche Schulungen ein. Erfahrungen aus der eNorm-Anwenderbetreuung sollen in die Konzepte für eNorm-Schulungen einfließen.

➢ Flächendeckende Nutzung von eNorm

Damit zukünftig alle am Rechtsetzungsprozess Beteiligten eNorm nutzen, sollten die Ressorts den Anteil der Gesetzgebungsvorhaben, bei denen eNorm konsequent zum Einsatz kommt, bis Ende 2014 von derzeit ca. 40 % deutlich steigern. Anzustreben ist, dass jedes Ressort eNorm im Gesetzgebungsverfahren durchgängig verwendet.

4.2.3 Technische Programmanpassungen

Ein elektronisches Unterstützungssystem wie eNorm muss benutzerfreundlich sein. Die Umfrage der Arbeitsgruppe „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren“ hat jedoch ergeben, dass viele Anwender die Bedienung des eNorm-Programms als zu kompliziert empfinden.

Daher bedarf es einer benutzerorientierten Modernisierung des eNorm-Programms, die perspektivisch in Relation zur wachsenden Programmnutzung auch zur Reduzierung des Schulungsaufwandes und des Anwendersupports führen muss. Die technischen Programmanpassungen könnten nach vorläufiger Einschätzung des Herstellers in ca. zweieinhalb Jahren umgesetzt werden. Nach der Entwicklung und Finalisierung eines Prototypen könnten abgrenzbare Aufgabenblöcke in Teilschritten realisiert werden (Meilenstein I: Modernisierung der Oberfläche bis Ende 2014; Meilenstein II: Laufzeitverbesserung und Stabilität; Meilenstein III: Unterstützung des Abstimmungsprozesses). Jeder Meilenstein würde nach vorläufiger Schätzung Ausgaben in Höhe von einer halben bis einer Million Euro verursachen. Über die Finanzierung dieser Maßnahmen wird im Ressortkreis sowie in Abstimmung mit dem Deutschen Bundestag zu entscheiden sein. Dabei wird zugrunde gelegt, dass eNorm durch das BMJ weiterentwickelt und jedes Ressort die Voraussetzungen schafft, dass eNorm in seinem Hause angewandt werden kann. Zentrale Anforderungen an diese technischen Programmanpassungen sind:

➢ Verbesserte Programmrobustheit und automatische Fehlerkorrekturen

Anwender nehmen oft Fehler in eNorm-Dokumenten in Kauf, die sie in Unkenntnis rechtsförmlicher oder textverarbeitungstechnischer Kenntnisse begehen und unter Zeitdruck nicht selbst korrigieren können.

Anwenderfehlern soll künftig programmseitig gegengesteuert werden, ggf. eine automatische Fehlerkorrektur vorgenommen oder in Teilen eine höhere Fehlertoleranz zugelassen werden. Vorstellbar ist ein „eNormisierer“, der für einen bestimmten Textteil falsch oder gar nicht zugewiesene eNorm-Formate „auf Knopfdruck“ korrigiert.

➢ Laufzeitverbesserungen

eNorm soll – insbesondere bei umfangreicheren Dokumenten und bei wichtigen Funktionen wie der Erstellung von Synopsen – deutlich schneller arbeiten als bisher.

➢ Berücksichtigung verschiedener Benutzerbedürfnisse

Die Benutzeranforderungen sind bei Legisten, die regelmäßig Gesetze entwerfen, anders als bei Anfängern oder Legisten, die nur gelegentlich an Normtexten arbeiten.

Die Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume des einzelnen Anwenders sollen künftig durch programmtechnische Vorgaben besser organisiert werden. Dem gelegentlichen Nutzer (Anfänger oder Gelegenheitslegist) sollen durch klare Auswahlentscheidungen spürbare Erleichterungen verschafft werden. Es sollen die unterschiedlichen Bedürfnisse von Einsteigern und geübten Vielnutzern berücksichtigt werden. Die Bedienung des eNorm-Programms soll insgesamt intuitiver werden. Der Anwender soll durch eine moderne Programmoberfläche motiviert werden, die gesamte Breite der Möglichkeiten, die eNorm bietet, auszunutzen.

➢ Funktionale Erweiterungen

Ferner sollen funktionale Erweiterungen vorgenommen werden (z. B. zur Unterstützung von Abstimmungsprozessen mehrspaltige Arbeitsdokumente mit der Möglichkeit, eine Abstimmungsfassung zu erstellen; Schnittstelle zu Webservices).

Technische Voraussetzungen

Insbesondere die Anforderungen für die Modernisierung der Benutzeroberfläche und begleitende Maßnahmen wie Laufzeitverbesserungen lassen sich mit aktuelleren Techniken besser und vollständiger realisieren (.NET-Technologie, XML). Hier ist sicherzustellen, dass diese Technologien auch in allen Häusern zur Verfügung stehen.

5 Unterarbeitsgruppe „Bestandsaufnahme des Gesetzgebungsverfahrens und Optimierungsbedarf“

Die Überlegungen zu einem elektronischen Unterstützungssystem für das Rechtsetzungsverfahren dürfen nicht bei der Verbesserung des eNorm-Programms stehen bleiben. Vielmehr ist ein System notwendig, das das gesamte Gesetzgebungsverfahren medienbruchfrei elektronisch unterstützen kann und bei dem die Funktionalitäten, die eNorm bereits heute bietet, letztlich nur einen Teilbereich ausmachen. Nur dieser umfassende Ansatz kann das von den Beteiligten am Gesetzgebungsverfahren als besonders drängend empfundene Problem entschärfen: Zeitnot bei gleichzeitig gestiegenen Anforderungen an die Begründung eines Gesetzentwurfs.

Die Überlegungen zu einem elektronischen Unterstützungssystem gehen von den typischen Schwierigkeiten im Normsetzungsprozess und den konkreten Verbesserungsvorschlägen aus, wie sie von den Beteiligten im Gesetzgebungsverfahren in Umfragen und verschiedenen Gesprächen (vgl. 2.2) vorgebracht und in der Unterarbeitsgruppe „Bestandsaufnahme des Gesetzgebungsverfahrens und Optimierungsbedarf“ diskutiert worden sind (5.1). Diesem Verbesserungsbedarf werden die Funktionalitäten und Vorteile eines durchgehenden elektronischen Gesetzgebungsworkflows gegenübergestellt (5.2). Anschließend wird der Weg zu diesem elektronischen Unterstützungssystem skizziert (5.3).

5.1 Konkret identifizierter Verbesserungsbedarf

Der nachfolgend dargestellte Verbesserungsbedarf wurde unabhängig voneinander von mehreren befragten Gruppen von Beteiligten als diejenigen Schritte im Prozess benannt, die sehr ressourcenintensiv sind, so dass hier Verbesserungen durch technische Unterstützung die größten Effekte im Hinblick auf Qualitätsverbesserung und Arbeitserleichterung versprechen. Veränderungsbedarf in den formalen Abläufen des Gesetzgebungsverfahrens, die weitgehend vom Grundgesetz und den Geschäftsordnungen vorgegeben sind, wurde nicht gesehen. Allerdings wird die häufige Nichteinhaltung der von der GGO vorgegebenen Fristen im Abstimmungsprozess als kontraproduktiv für eine gute Gesetzgebung angesehen.

➢ Verbesserung der Anwenderfreundlichkeit bisheriger Verfahren

Das eNorm-Programm erleichtert bereits die Erstellung eines rechtsförmlich korrekten Gesetzentwurfs. Dennoch wurden hier Kritikpunkte ersichtlich, deren sich die Unterarbeitsgruppe „Weiterentwicklung von eNorm“ angenommen hat (siehe 4).

In der Bundesregierung werden ferner unter anderem folgende IT-Anwendungen genutzt: Intraplan B bzw. ELVER für die Vorhabenplanung, der Kabinettserver, der die Vorhaben ab der Kabinettphase im kompletten Gesetzgebungsverfahren abbildet und über den die Zuleitung der Gesetzentwürfe an Bundesrat und Deutschen Bundestag erfolgt, in einigen Ressorts auch die elektronische Aktenführung. Diese Anwendungen erfüllen ihre Funktion, bevorraten aber teilweise redundante Daten. Ihr Potenzial für eine Arbeitserleichterung im Gesetzgebungsverfahren wird bei weitem nicht ausgeschöpft, wenn sie jeweils isoliert eingesetzt werden. Es sollte geprüft werden, ob sie zu einem sinnvollen Ganzen verkoppelt werden können und ob sie so erheblich größeren Nutzen für die Anwender bringen würden. Das elektronische Unterstützungssystem für Gesetzgebungsverfahren muss dabei Schnittstellen zu bestehenden Systemen zur elektronischen Archivierung (E-Akten) bereithalten und dazu kompatibel sein. Nur in den Fällen, in denen bisher noch keine E-Akten-Systeme eingesetzt werden, sollte das Gesamtsystem einen entsprechenden Modulbaustein anbieten können.

➢ Vereinfachung der Form der Änderungsgesetzgebung

Mehr als 50 % der Gesetzgebungsarbeit ist Änderungsgesetzgebung. Die traditionelle Änderungstechnik mittels Änderungsbefehlen ist aufwendig und fehleranfällig. Da Änderungsbefehle nicht aus sich heraus verständlich sind, kann bislang nur mit Hilfe von Synopsen zuverlässig festgestellt werden, welche Änderung durch den Änderungsbefehl überhaupt bewirkt werden soll. Die rechtsförmlich korrekte Fassung des Änderungsbefehls erfordert Training und fortwährende Kontrollen und Korrekturen, wenn der Entwurf sich im Verlauf der Abstimmungen ändert.

> *"Anstatt der Formulierung von Änderungsbefehlen wäre es effektiver und transparenter, wenn ein Absatz komplett neu gefasst wird."*
>
> *Diskussionsbeitrag innerhalb des Arbeitskreises "Workflow für die Gesetzgebung", 12. Deutscher EDV-Gerichtstag 2003*

Es wurden verschiedene Alternativen zum bisherigen Verfahren diskutiert. Eine Neufassung mindestens ganzer Absätze (wie sie bereits auf dem 12. Deutschen EDV-Gerichtstag 2003 diskutiert wurde) würde die rechtsförmlich korrekte Fassung der Änderungsbefehle vereinfachen und den inhaltlichen

Zusammenhang der Änderung mit dem Ausgangstext besser deutlich machen; sie hätte gleichzeitig aber Nachteile: Die Neufassung eines ganzen Absatzes würde insbesondere bei sehr langen Absätzen nicht ohne Weiteres erkennen lassen, worin die Änderung besteht, die möglicherweise nur einzelne Angaben oder wenige Wörter umfasst. So bliebe weiterhin das Bedürfnis nach einer Synopse bestehen, die die Änderungen mit Hilfe von Streichungen und Unterstreichungen darstellt. Eine Synopse wäre verzichtbar und die Änderung transparenter, wenn auf geeignete Weise im Änderungsgesetz direkt nachvollzogen werden könnte, welche Auswirkungen für den Normtext die Änderung im Detail hat. Eine derart vereinfachte Änderungsgesetzgebung könnte erheblich zur Transparenz der Gesetzentwürfe beitragen, die Fehlerquote durch falsch formulierte oder falsch umgesetzte Änderungsbefehle verringern und den Arbeits- und Abstimmungsaufwand der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten reduzieren.

➢ Haus- und Ressortbeteiligung; Abstimmungsprozesse allgemein

Die Abstimmung des Gesetzentwurfs im Rechtsetzungsprozess wird von den Befragten als sehr aufwendig empfunden. Der Aufwand, der durch die eingeschränkte technische Unterstützung bei Abstimmungsprozessen verursacht wird, bindet einen Großteil der zeitlichen Ressourcen. So gibt es keine Hilfe bei der Erstellung von Verteilern, so dass Rechercheaufwand notwendig ist, um zu vermeiden, dass notwendige Beteiligungen (z. B. von Beauftragten) vergessen werden. Elektronisch erstellte Entwurfstexte werden in unterschiedlichen Dateiformaten entweder per E-Mail oder per Post versandt; gleiches gilt für die Rückläufe. Stellungnahmen müssen in aller Regel händisch in ein elektronisches Ausgangsdokument eingearbeitet oder weitere Dokumente erstellt werden, um die verschiedenen Rückäußerungen überhaupt erst überschaubar werden zu lassen. Hier wünschen sich sehr viele der Befragten mehr Standardisierung.

Auch besteht ein Bedarf für ständig aktuell gehaltene Verteilerlisten oder Zeitplanungstools. Nahezu bei jedem neuen Gesetzgebungsvorhaben müssen zu beteiligende Organisationseinheiten sowie deren Kommunikationsadressen wieder neu recherchiert werden. Die zentrale Vorhabenplanung der Bundesregierung wird oftmals nur als Terminübersicht geführt, die ebenfalls nicht dynamisch ist und allein redundante Daten bevorratet.

Wünschenswert wäre eine elektronische Unterstützung nach Einschätzung der Unterarbeitsgruppe „Bestandsaufnahme des Gesetzgebungsverfahrens und Optimierungsbedarf“ z. B. durch eine ausschließlich elektronische Abgabe von Stellungnahmen und von Änderungspetita sowie elektronische Unterstützung durch

Programme, die diese Rückläufe übersichtlich darstellen und in einer Datenbank mit Rollen- und Rechtemanagement ständig verfügbar halten. In eine solche Datenbank könnten auch Verteiler und Zeitplanungstools integriert werden. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie und einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung soll die Realisierbarkeit geprüft werden.

➢ Synopsenerstellung

Die bisherige Form der Synopsenerstellung mittels eNorm für Formulierungshilfen zu den Ausschussberatungen im Deutschen Bundestag wird allgemein als hilfreich betrachtet. Jedoch besteht vielfach der Wunsch nach Unterstützung für die Erstellung mehrspaltiger Synopsen.
Eine entsprechende Weiterentwicklung der eNorm-Synopsenfunktion wäre möglich (siehe 4.2.3).

➢ Inkompatibilitäten von Dateiformaten und Programmversionen

Ein weiteres Problem stellen die unterschiedlichen zur Anwendung kommenden Dateiformate und Programmversionen dar. Dies gilt sowohl bei der Ressortabstimmung als auch bei der Zusammenarbeit mit dem Deutschen Bundestag sowie dem Bundesamt für Justiz bei der Vorbereitung der Verkündung.

Hier sollte ein standardisiertes Unterstützungssystem – jedenfalls aber eine Einigung auf einheitliche Formate bzw. Schnittstellen – verhindern, dass wegen unterschiedlicher Dateiformate bzw. Programmversionen noch einmal händisch nachgearbeitet werden muss. Dabei muss sichergestellt sein, dass ein Export von Texten oder Textauszügen aus unterschiedlichen Stadien des Prozesses in gängige Dateiformate jederzeit gewährleistet bleibt und Veränderungen stets nachvollziehbar sind.

➢ Folgeänderungen

Bei Änderungsgesetzen, die eine Vielzahl von Folgeänderungen nach sich ziehen, wäre es wünschenswert, über das elektronische Unterstützungssystem automatisch auf alle Normen hingewiesen zu werden, bei denen möglicherweise Folgeänderungen erforderlich sind.

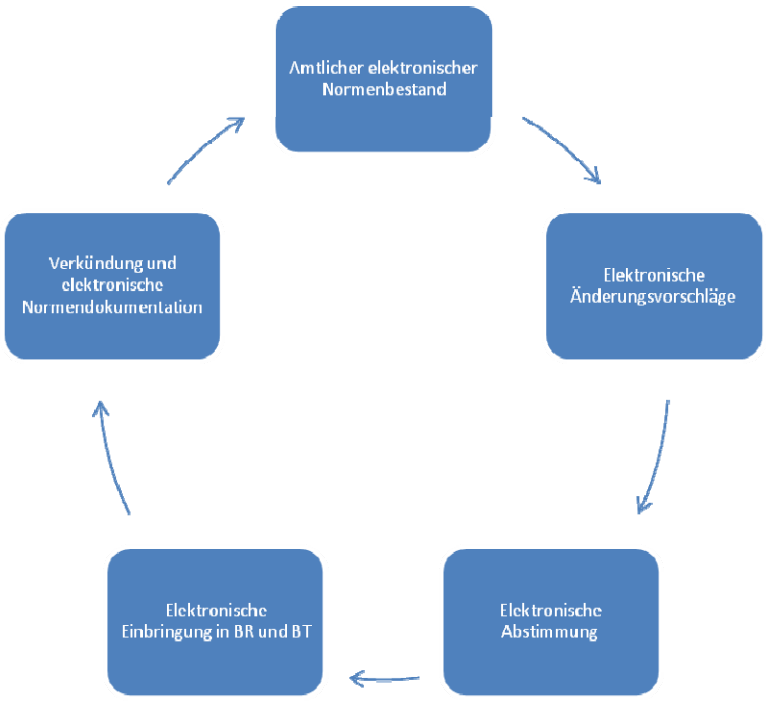
Eine solche Funktionalität erscheint grundsätzlich möglich. Normgenaue Verweisungen sind in der Datenbank des Bundesrechts als solche dokumentiert. Allerdings sind hinsichtlich der Realisierbarkeit noch einige offene Fragen zu klären, die im Zusammenhang mit den Veränderungen der Änderungstechnik näherer Untersuchung bedürfen.

➢ Inkrafttretens- und Außerkrafttretensmanagement

Als Teil besserer Rechtsetzung werden immer wieder Formen der Befristung und Evaluation diskutiert. Der Staatssekretärsausschuss „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ hat dazu am 23. Januar 2013 ein „Konzept zur Evaluation neuer Regelungsvorhaben“ beschlossen. Bislang hat jede für ein Gesetz zuständige Organisationseinheit eigene Mittel und Methoden, um Befristungs- und Evaluierungstermine zu verfolgen.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe wäre wünschenswertdiesbezüglich eine datenbankbasierte automatisierte Information an die für das Gesetz zuständige Organisationseinheit zum Inkrafttreten (z. B. bei gestuften Inkrafttretensregelungen) oder zum Außerkrafttreten (sog. „sunset clauses“) sowie zu Festlegungen zur Evaluation einer Regelung. Inwieweit dies organisatorisch und finanziell umgesetzt werden kann, wäre im Rahmen einer Machbarkeitsstudie und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu prüfen.

➢ Amtlicher elektronischer Normenbestand



Aktuell ist allein die gedruckte Ausgabe des Bundesgesetzblattes amtlich. Die in den elektronischen Datenbanken des Bundesrechts vorgehaltenen konsolidierten Fassungen der Gesetze und Verordnungen haben keinen amtlichen Charakter. Für einen effektiv verkürzten und gleichzeitig rechtssicheren elektronischen Gesetzgebungsworkflow in der Änderungsgesetzgebung ist die ständige Verfügbarkeit des aktuell konsolidierten Stammrechts erforderlich. Hierfür muss sichergestellt sein, dass der in den elektronischen Datenbanken enthaltene konsolidierte Wortlaut verbindlich ist, sodass die Prüfung auf Übereinstimmung zwischen dem Wortlaut im Bundesgesetzblatt und in den Datenbanken entfallen kann.

Somit ist der amtliche Wortlaut des geltenden Bundesrechts in elektronischer Form eine wesentliche Voraussetzung für einen durchgehenden IT-gestützten Gesetzgebungsworkflow.

Für die amtliche Feststellung des geltenden Wortlauts des Bundesrechts in elektronischer Form bedarf es allerdings eines politischen Auftrags. Dann kann der festgestellte Wortlaut im Ergebnis eines durchgehenden IT-gestützten Gesetzgebungsworkflows ständig in amtlicher elektronischer Form fortgeschrieben werden.

5.2 Funktionalitäten und Vorteile eines durchgehenden elektronischen Gesetzgebungsworkflows

Eine konsequente elektronische Unterstützung des Gesetzgebungsworkflows würde erhebliche zeitliche und qualitative Vorteile bei allen Beteiligten schaffen, da bislang nur ein Bruchteil der technischen Möglichkeiten im Gesetzgebungsverfahren auch tatsächlich genutzt wird. Es geht dabei vor allem um Fragen der Standardisierung, der Interoperabilität, der Vermeidung unnötiger Redundanzen sowie der Verbesserung der Kommunikations- und Abstimmungsprozesse.

Vorhandene mögliche Optimierungspotenziale sieht die Unterarbeitsgruppe „Bestandsaufnahme des Gesetzgebungsverfahrens und Optimierungsbedarf“ konkret in folgenden Funktionalitäten:

- Texterstellung von Referentenentwurf, Änderungsanträgen, Beschlussempfehlungen etc. sowie Überprüfung und Korrektur auf die Einhaltung von Rechtsförmlichkeitsvorschriften

Diese Funktionalitäten werden weitgehend schon von eNorm abgedeckt und sollten auch in einem durchgehenden Gesetzgebungsworkflow integriert sein.

- Dokumenten-/Textvergleich für Änderungspetita im Rahmen von Beteiligungsverfahren

Die Abstimmungsverfahren erfordern heute eine weitgehende Einarbeitung und den Abgleich von Ausgangsdokument und geändertem Text „von Hand“. Diese Arbeiten bilden den zweiten großen Block an Zeitaufwand während eines Gesetzgebungsverfahrens. Dies einerseits, da der Änderungsmodus von eNorm durch die Anbindung an MS Word Grenzen unterliegt. Andererseits werden durch das gleichzeitige Bearbeiten eines Ausgangsdokuments durch mehrere Bearbeiter in den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organisationseinheiten eine Vielzahl an Dokumenten geschaffen, die jeweils mit Änderungen aus verschiedenen Organisationseinheiten oder Ressorts dem federführenden Bearbeiter wieder zurückgeliefert werden. Dieser muss bisher anstatt mit einem Dokument nun mit mehreren Dokumenten arbeiten und die Änderungen jeweils einzeln bewerten.

Für diesen Bereich würden elektronische Anwendungen zum automatisierten Abgleich von versendeten mit zurückgelaufenen Texten enorme Zeitersparnisse mit sich bringen. Es muss dabei sichergestellt werden, dass bei der Übertragung von Änderungspetita in den Entwurfstext sämtliche Eingaben richtig und fehlerfrei übernommen werden und die Übernahmeprozesse für den Bearbeiter nachvollziehbar dokumentiert werden. Gleiches gilt für die Übernahme oder die Ablehnung von Änderungsvorschlägen. Diese Übernahme oder Ablehnung von Änderungsvorschlägen muss fachlich begründet werden. Diese Auswahlentscheidungen könnten zudem mit einer kurzen Begründung versehen werden, die es den jeweils Betroffenen erlaubt, die Entscheidung durch den Federführenden nachzuvollziehen.

➢ Synopsendienst

Komplexere Gesetzgebungsvorhaben und Beteiligungsverfahren erfordern individuellere Möglichkeiten, Synopsen zur Nachvollziehbarkeit von Änderungen erstellen zu können. Der Wunsch nach z. B. mehreren Spalten, Darstellungen nach verschiedenen Absendern von Kommentaren etc. könnte im Rahmen einer Weiterentwicklung von eNorm realisiert werden.

➢ Automatisierte Generierung von Änderungsgesetzentwürfen

Die Erarbeitung von Änderungsgesetzentwürfen ist heute – trotz der Unterstützung durch eNorm – oftmals zeitaufwendig und fehleranfällig. Vorstellbar wäre hier eine Anwendung, die es ermöglicht, direkt in einem elektronischen Normtext Änderungen einzuarbeiten und Textteile zu löschen, während die Anwendung nach Abschluss der Arbeiten vollständig automatisiert einen Änderungsgesetzentwurf mit rechtsförmlich korrekten Änderungsbefehlen erstellt. Diese Funktion setzt einen amtlichen elektronischen geltenden Normenbestand und die vorgeschlagene Vereinfachung der Änderungsgesetzgebung voraus.

➢ Kontextbasierte Abbildung/Integration von Leitfäden, Arbeitshilfen und Berechnungstools

Für die Erarbeitung von Gesetzentwürfen gibt es eine Reihe von – auch elektronischer – Arbeitshilfen und Leitfäden sowie von Instrumenten zur Berechnung von Erfüllungsaufwand und Bürokratiekosten. Dies schließt auch IT-Instrumente des Statistischen Bundesamtes zur Unterstützung von Ex-ante-Schätzungen des Erfüllungsaufwands (WebSKM und Webservices) ein. Diese Arbeitshilfen könnten inhaltlich aufeinander abgestimmt und kontextbasiert innerhalb des Workflows abgerufen oder elektronisch eingeblendet werden bzw. die Berechnungstools in den Gesamtworkflow integriert werden, um einen direkten Im-

und Export der Berechnungen in und aus dem Rechtsetzungsentwurf zu ermöglichen. Beispielhaft könnte hier die bereits erfolgte Abbildung von Teilen des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit in eNorm sein.

➢ Vorhabenplanung mit Zeit- und Ablaufmanagement

Es könnte die Einführung einer Funktionalität geprüft werden, die eine dynamische Terminplanung ermöglicht und dabei mit der Vorhabenplanung der Bundesregierung korreliert und Änderungen im Gesetzgebungsworkflow parallel und automatisiert nachvollzieht. So würde die Vorhabenplanung die tatsächlichen Abläufe und Sachstände eines Gesetzgebungsvorhabens widerspiegeln und den Leitungsebenen direkte Steuerungsmöglichkeiten einräumen. Vielversprechende Ansätze dazu befinden sich im Rahmen einer Weiterentwicklung von IntraplanB im BMAS im erfolgreichen Wirkbetrieb.

➢ Adressmanagement zu beteiligender Organisationseinheiten

Ein zentrales elektronisches Organisationsverzeichnis aller am Gesetzgebungsverfahren zu beteiligenden Stellen in der Bundesverwaltung könnte die Beteiligung im Abstimmungsprozess vereinfachen und vorstrukturieren. Über feste Verteilerlisten für Sachgebiete (z. B. Mitglieder des IT-Rats oder der beamteten Staatssekretäre der Bundesregierung), die für alle am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten nutzbar sind und sich zum Teil auch automatisch aktualisieren, könnte eine zeitliche Entlastung geschaffen werden. Die konkreten Aufwände und möglichen Effizienzpotenziale müssen detailliert in der Machbarkeitsstudie erhoben, dargestellt und analysiert werden.

➢ Transportfunktion

Gesetzentwürfe werden häufig über E-Mail-Programme ausgetauscht. Dieser Wechsel zwischen verschiedenen Programmanwendungen führt häufig zu den bekannten Problemen (Adress- und Rücklaufmanagement, Umlauf unterschiedlicher Versionen). Ein Gesetzgebungsworkflow könnte hier idealerweise den Transport der abzustimmenden Textentwürfe übernehmen und so sicherstellen, dass die Beteiligten über jeweils gleiche Sachstände verfügen und ein Programmwechsel nicht mehr nötig wäre.

➢ Elektronische Abstimmungsverfahren mit Echtzeitfunktion

Die größten Schwierigkeiten werden in der Abstimmung von Gesetzestexten und -entwürfen gesehen. Hier könnten Funktionalitäten von Nutzen sein, die es z. B. erlauben, dass mehrere Nutzer an dem Entwurf des federführenden Ressorts Änderungsvorschläge, Streichungen, Kommentare etc. anbringen können. Ein gleichzeitiger Zugriff von mehreren Beteiligten auf ein Dokument wird seitens der IT immer sequentiell abgearbeitet, d. h. der Erste kann ändern und bei den anderen liegt eine Kopie. Änderungen / Ergänzungen oder Streichung können nicht direkt von den anderen Beteiligten gesehen werden, sondern erst wenn die Änderungen / Ergänzungen und Streichungen in einem Dokument, d. h. Original und Kopien zusammengefügt sind. Sie könnten ebenfalls die Rückmeldungen und Stellungnahmen, Änderungspetita etc. der anderen Ressorts durch definierte Rollen- und Rechtefunktionen erhalten oder einsehen können. Durch informelle Kommunikationskomponenten wie z. B. Kollaborationsplattformen könnten auch die bisher üblichen, zeitaufwendigen Unterrichtungs- und Abstimmungsvorgänge entfallen oder zumindest vereinfacht werden. Jedoch besteht dahingehend noch genereller Prüfbedarf, der auch die besonderen Bedürfnisse bei größeren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen muss.

➢ Jederzeitige Exportfunktion von Entwürfen oder Textteilen in Standardformate (PDF etc.) und Barrierefreiheit

In jedem Stadium der Bearbeitung muss der Bearbeiter Textteile oder ganze Dokumente von Ausgangstext, Änderungen, Änderungsübersichten, Änderungsvergleichen, Änderungsdokumentation etc. in externe Formate exportieren können. Bei allen Anwendungen muss daher sichergestellt werden, dass ein Export von Zwischen- oder Endstadien eines Textes in gängige Standardformate jederzeit möglich ist. Hierbei sollte eine Anwendung auch für die Barrierefreiheit der Dokumente sorgen.

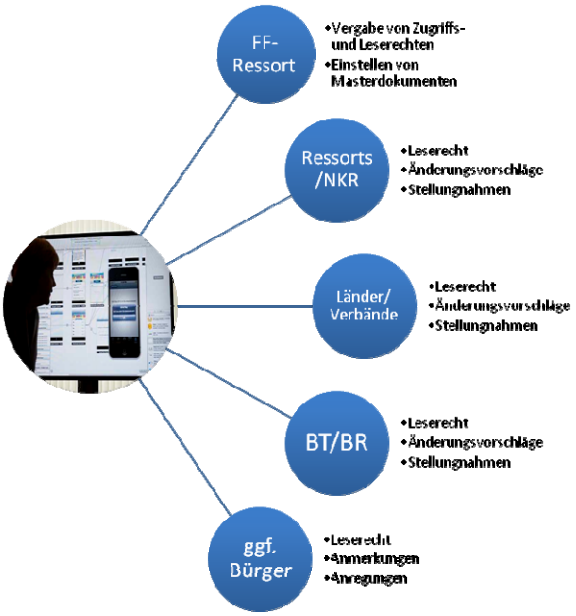
➢ Dauerhafte Informationsvorhaltung und Abrufbarkeit relevanter Dokumente während des Gesetzgebungsverfahrens für die Beteiligten; Rollen- und Rechtemanagement

Positions- und Eckpunktepapiere, Textentwürfe, Stellungnahmen, Änderungspetita, Gründe für die Ablehnung eines Vorschlages etc. werden derzeit häufig nur auf Nachfrage oder für einen konkreten Anlass (z. B. vor Besprechungen und Verhandlungen) allen Beteiligten zur Verfügung gestellt. Dies führt – vor allem bei komplexen Gesetzesvorhaben mit einer Vielzahl an Beteiligten – zu teilweise häufigen Informations- und Übersendungsbitten für Dokumente von Beteiligten an federführende Mitarbeiter. Hier wäre es hilfreich, wenn die Dokumente und Informationen an einer zentralen Stelle über ein Rechtekonzept zum

elektronischen Abruf verfügbar gehalten würden (z. B. in Form eines Daten-Repository oder Kollaborationsplattformen). Da Rollen- und Rechtemanagement für eine solche Anwendung notwendig ist, bieten bestehende Konzepte hierfür erste Ansätze.

➢ Konsultationsmanagement und -auswertung

Ein einheitlicher Gesetzgebungsworkflow, der über Rollen- und Rechtekonzepte verfügt, kann darüber hinaus für weitere Konsultationen und Abstimmungen innerhalb der Bundesverwaltung und zwischen der Bundesverwaltung und Dritten (z. B. Länder, Verbände, Bürger) nutzbar gemacht werden. Auch die Auswertung von Rückläufen und Änderungsvorschlägen könnte über die bereits beschriebenen Funktionalitäten erfolgen. Der Gesetzgebungsworkflow bietet mithin Ansatzpunkte zur Verbesserung der Transparenz und der erweiterten Beteiligung von Interessenkreisen.



5.3 Machbarkeitsstudie und IT-fachliches Feinkonzept

Die von der Arbeitsgruppe „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren“ ermittelten Voraussetzungen und für sinnvoll erachteten Komponenten eines durchgehenden elektronischen Gesetzgebungsworkflows sollten im nächsten Schritt in einer Machbarkeitsstudie näher untersucht und dargestellt werden. Dabei müssen zunächst sämtliche Prozesse innerhalb eines Gesetzgebungsverfahrens detailliert aufgenommen, dokumentiert und analysiert werden (5.3.1). Sodann ist in technischer Hinsicht im Einzelnen zu klären, welche konkreten Instrumente für die elektronische Unterstützung erforderlich sind; Ausgangspunkt ist hierbei die Analyse bestehender technischer Hilfsmittel (5.3.2). Abschließend ist aus der Analyse des bestehenden Gesetzgebungsprozesses und den erforderlichen technischen Hilfsmitteln ein schlüssiges Gesamtkonzept eines elektronischen Unterstützungssystems abzuleiten, das auch die Kosten eines solchen Systems sowie eine ausführliche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, Folgenabschätzung und Nutzenbewertung berücksichtigt (5.3.3).

5.3.1 Prozess der Gesetzgebung – Bestandsaufnahme, Dokumentation, Analyse

Die zu erarbeitende Machbarkeitsstudie muss in einem ersten Schritt eine umfassende Prozessbetrachtung gewährleisten, um die notwendigen weiteren Anwendungen für zusätzliche Funktionalitäten innerhalb der Teilprozesse des Gesetzgebungsverfahrens in das bestehende System der Gesetzgebung optimal integrieren zu können. Keine Optimierungspotenziale sind hingegen aus den formalorganisatorischen Prozessabläufen des Gesetzgebungsverfahrens zu erwarten: Insofern wurden von den Beteiligten (insbesondere Bundesregierung, Bundesrat und Deutscher Bundestag) keine maßgeblichen Kritikpunkte an den bisher festgeschriebenen und praktizierten Verfahren angemerkt.

Der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens ist bei Gesetzentwürfen der Bundesregierung von innerorganisatorischen Verfahrensvorschriften wie der GGO und Anweisungen (Erlasse, Hausanordnungen o. ä.) weitgehend vorgegeben. Für das parlamentarische Verfahren finden sich Vorgaben im Grundgesetz und in den Geschäftsordnungen der am Verfahren beteiligten Institutionen Bundesrat (GO BR) und Deutscher Bundestag (GOBT). Aus diesen Verfahrensvorschriften lässt sich ein Gesamtprozess für das Gesetzgebungsverfahren ermitteln. Die Bundesregierung hatte bereits im Rahmen des Regierungsprogramms „BundOnline 2005“ einen Musterprozess sowie ein fachliches Feinkonzept „E-Gesetz“ erarbeitet, das eine Prozessaufnahme innerhalb der Bundesregierung im Verlauf eines Gesetzgebungsverfahrens beinhaltete. Auf dieses Konzept kann bei der erneuten Analyse der Prozesse – unter Berücksichtigung von Aktualisierungsbedarf – aufgesetzt werden. Diese Prozesse müssen danach systemneutral dokumentiert werden (z. B. innerhalb der „Nationalen Prozessbibliothek“) und auf die technischen Abläufe analysiert werden.

5.3.2 Technische Unterstützung

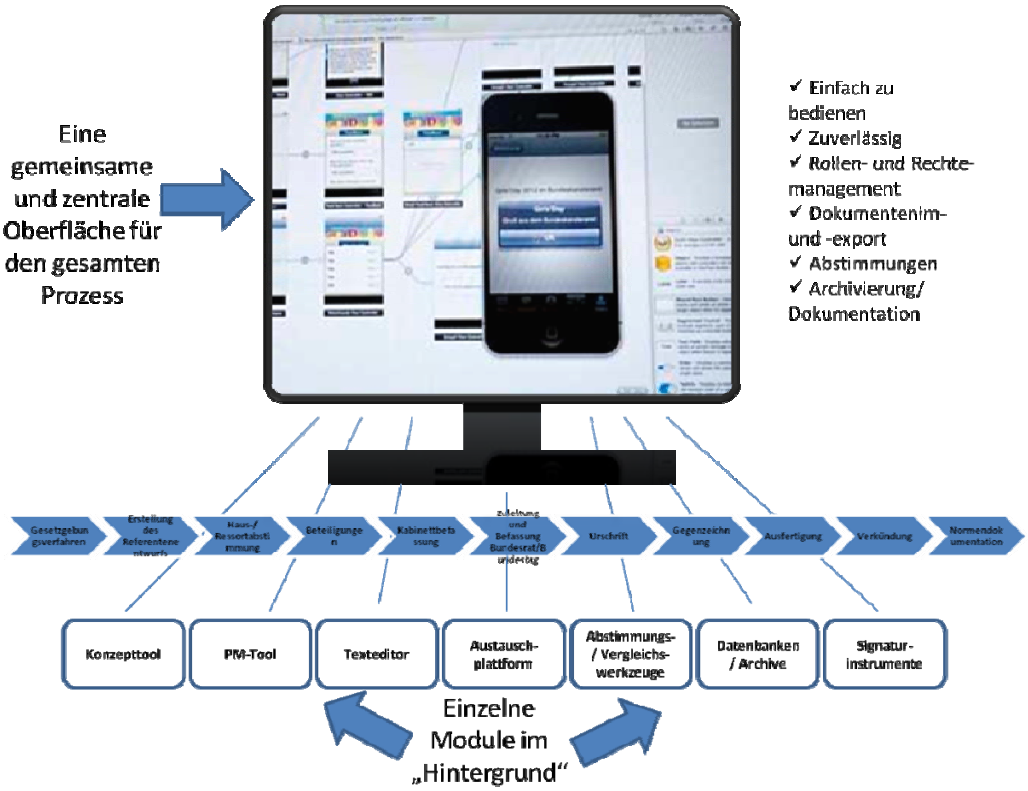
Im zweiten Schritt muss ein IT-fachliches Feinkonzept die technische Unterstützung dieses durchgehenden elektronischen Workflows definieren, indem bestehende Anwendungen auf ihre Nutzbarkeit hin untersucht bzw. Anforderungen an neue Programmwerkzeuge unter Rückgriff auf die definierten Funktionalitäten (vgl. 5.2) beschrieben werden.

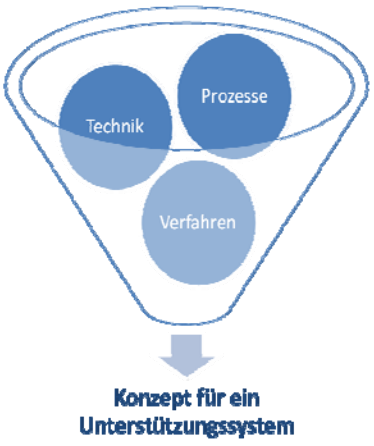
Hierfür hat die Unterarbeitsgruppe „Bestandsaufnahme des Gesetzgebungsverfahrens und Optimierungsbedarf“ bereits untersucht, welche technischen Unterstützungsprogramme sich im In- und Ausland im Einsatz befinden und bewährt haben (siehe Anlage). Hilfreich für den internationalen

Kontext war vor allem die von der EU-Kommission beauftragte LEOS-Studie (Legislative Editing Open Software), die zahlreiche der auch durch die Unterarbeitsgruppe untersuchten Programmwerkzeuge vorstellt. Diese Recherche im In- und Ausland hat ergeben, dass nahezu alle für einen durchgängigen und medienbruchfreien elektronischen Gesetzgebungsprozess benötigten Funktionalitäten bereits vorhanden und im Einsatz sind. Allerdings muss im fachlichen Feinkonzept geprüft werden, ob diese Einzelanwendungen in den Gesetzgebungsworkflow integriert werden können und reibungslos miteinander interagieren würden.

5.3.3 Offene Fragen

Vor diesem Hintergrund ist es vorstellbar, weitere Anwendungen im Prozess der Gesetzgebung einzusetzen bzw. zu entwickeln, die von allen am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten arbeitsplatzübergreifend genutzt werden können. Diese Anwendungen müssen bestimmte Funktionalitäten abdecken, die bislang nicht oder nur unzureichend vorhanden sind. Dabei steht außer Frage, dass diese einzelnen Anwendungen über standardisierte Schnittstellen medienbruchfrei interagieren können müssen. Es ist zu klären, ob diese Kernforderungen mit einer Softwarelösung umgesetzt werden können, die eine einzige gemeinsame Plattform mit einer einheitlichen Bedienoberfläche für das gesamte elektronische Gesetzgebungsverfahren bietet und von den Beteiligten mit Informationen gespeist wird. Das Konzept einer Plattform, auf der informelles und formelles Arbeiten durch Berechtigungskonzepte ermöglicht wird, ist bereits heute im EU-Ausland auf Ministerialebene im erprobten und bewährten Einsatz. Diese Lösung wäre zu vergleichen mit der Alternative, nämlich dem Einsatz spezialisierter Einzelsoftwarelösungen, die über standardisierte Schnittstellen interagieren und von den Beteiligten im jeweiligen Prozessschritt angewendet werden.





Die Machbarkeitsstudie soll klären, was prozessual und technisch möglich ist, um einen durchgehenden elektronischen Gesetzgebungsworkflow zu generieren. Dabei müssen Anforderungen wie die grundsätzliche Systemoffenheit oder die Kompatibilität von Schnittstellen definiert werden, so dass verschiedene Anwender mit verschiedenen Systemen damit arbeiten können. Ferner müssen die Kosten für einen durchgehenden elektronischen Gesetzgebungsworkflow und die hierdurch möglichen Einsparpotenziale ermittelt werden. Dazu muss eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 BHO durchgeführt werden. Auch eine Folgenabschätzung und Nutzenbewertung sollte erwogen werden.

6 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

6.1 Mehr Anwenderfreundlichkeit und Nutzerorientierung

Bereits heute sind hilfreiche Systeme (z. B. eNorm, Intraplan B) im Einsatz, die aber mangels Anwenderfreundlichkeit und Nutzerorientierung noch mit Akzeptanzproblemen zu kämpfen haben. eNorm sollte kurzfristig in dem Maße ertüchtigt und verbessert werden, dass es den Bedürfnissen der Nutzer entspricht. Letztlich kann Akzeptanz und ein hoher Anwendungsgrad nur dadurch erreicht werden, dass das Programm zur Anwendung einlädt und der Anwender seinen eigenen Vorteil einer Nutzung darin erkennt.

6.2 Maßnahmen zur Steigerung des Anwendungsgrads von eNorm

Bis zum Vorliegen einer Machbarkeitsstudie und eines IT-fachlichen Feinkonzepts für ein umfassendes elektronisches Unterstützungssystem sollte die Unterstützung des Gesetzgebungsworkflows durch eNorm weiter ausgebaut werden. Die Bundesregierung sollte sich hierfür das Ziel setzen, den Anteil der Gesetzgebungsvorhaben, bei denen eNorm konsequent zum Einsatz kommt, deutlich zu steigern. Jedes Ressort schafft die Voraussetzungen, dass eNorm in seinem Hause angewandt werden kann. Es wird geprüft, ob die dezentralen eNorm-Supportstellen gestärkt oder eine zentrale eNorm-Supportstelle eingerichtet werden soll. Das Schulungsangebot ist entsprechend weiter zu entwickeln. BMJ stellt bis Ende 2014 eine neue, bedienerfreundlichere und funktional verbesserte eNorm-Version zur Verfügung. Über die Finanzierung dieser Maßnahmen wird im Ressortkreis sowie in Abstimmung mit dem Deutschen Bundestag zu entscheiden sein. Die Fortentwicklung und Verbesserung von eNorm erfolgt weiterhin in enger Abstimmung mit dem Deutschen Bundestag.

6.3 Änderungsgesetzgebung vereinfachen

Die Gesetzgebungstechnik für Änderungsgesetze sollte künftig so verändert werden, dass sie einerseits rechtsförmlich einfacher zu handhaben ist und anderseits sichtbar macht, worin die Änderungen im Vergleich zur aktuellen Fassung bestehen. Es sollte geprüft werden, ob Änderungsbefehle ausschließlich zählbare Gliederungseinheiten neu fassen sollten und innerhalb dieser Gliederungseinheiten durch geeignete Hervorhebungen die Veränderungen des nunmehr geltenden Texts gegenüber dem bisher geltenden Text sichtbar gemacht werden können.

6.4 Neue Systemkomponenten und Schnittstellen für den Gesamtprozess in einer Gesetzgebungsplattform schaffen

Es sollten aus dem Pool der am Markt und im Einsatz befindlichen Programmwerkzeuge diejenigen herausgefiltert werden, die sinnvoll in einen Gesamtprozess integriert werden können. Schnittstellen zu bereits bestehenden zentralen Plattformen und Lösungen müssten so eingerichtet werden, dass der Gesamtprozess ohne Medienbruch gewährleistet wird. Von der Anwenderseite bietet sich eine einzige Oberfläche an (E-Gesetz-Plattform), aus der heraus die einzelnen Teilprozesse im Hintergrund ablaufen und die der Benutzer oder Beteiligte am Gesetzgebungsprozess nicht verlassen muss.

Aus dieser einheitlichen und von allen Stellen erreichbaren Plattform könnte das federführende Ministerium einen ersten Textentwurf mit einer weiterentwickelten eNorm-Software erstellen und zur Hausabstimmung freigeben. Die Plattform würde wiederum im Hintergrund ein Programmmodul beinhalten, das einen elektronischen Abstimmungsprozess ermöglicht: Änderungen, Kommentare und Hinweise der anderen Fachabteilungen könnten direkt elektronisch im Textentwurf angebracht werden. Das System könnte die verschiedenen Änderungspetita und Hinweise übersichtlich und nach bestimmten Kriterien sortierbar darstellen und dem Federführenden eine leichte Übernahme oder Ablehnung von Änderungen durch einfaches Anklicken ermöglichen.

Durch ein Rechte- und Rollenmanagement könnten Inhalte so verwaltet werden, dass Zugriffs-, Autoren- und nicht zuletzt Administratorenrechte individuell und bedarfsgerecht vergeben werden können. Dies bedeutet zum einen ggf. neue oder zusätzliche organisatorische Aufwände, die z. B. durch die Administration entstehen. Hierbei können dann aber Dokumente, Hintergrundinformationen und Zeitpläne von Nutzern mit den entsprechenden Rechten (z. B. federführendes Ressort, Referat) zentral eingestellt und für bestimmte andere Nutzer dezentral zugänglich und, wenn gewünscht, zum Editieren freigegeben werden. So hätten alle am Vorhaben beteiligten Personen jederzeit den Überblick über den aktuellen Stand des Verfahrens. Es muss gewährleistet werden, dass nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens eine entsprechende Veraktung und Archivierung durch das federführende Ressort gewährleistet wird. Dies würde auch die Informationspflichten der federführenden Organisationseinheiten erheblich reduzieren.
Die Plattform könnte auch beim Beteiligungsmanagement helfen, indem ständig aktualisierte Kontaktadressen verfügbar gehalten werden. Grundlage dafür wäre jedoch, dass die

Geschäftsverteilungspläne aller Referate in den verschiedenen Ministerien ressortübergreifend in der Plattform elektronisch erfasst, dargestellt und gepflegt werden.

6.5 Die Verfahren im Deutschen Bundestag und im Bundesrat mitdenken

Ein künftiges elektronisches Unterstützungssystem sollte auch die Prozesse beim Deutschen Bundestag und beim Bundesrat mit beachten. Alle Institutionen arbeiten letztlich am selben Gesetz, wenn auch bisher nicht immer am gleichen Dokument. Ziel sollte es sein, einen elektronischen Gesetzgebungsworkflow zu schaffen, der auch die Verfahren im Deutschen Bundestag und im Bundesrat elektronisch abbildet und die dortigen Beteiligten von dem bisherigen Nebeneinander von elektronischen und papiergebundenen Vorgängen entlastet.

6.6 Amtliche elektronische Normendokumentation

Bereits heute werden die Bundesgesetzblätter elektronisch und damit weltweit dauerhaft verfügbar im Internet veröffentlicht, ohne allerdings einen Mehrwert für eine elektronische Normendokumentation oder als Ausgangspunkt für neue Gesetzgebungsarbeit zu bieten. Für den vollständigen Kreislauf eines elektronischen Gesetzgebungsverfahrens sollte daher der geltende Normenbestand dauerhaft in einer amtlichen elektronischen Fassung vorgehalten werden, um damit eine Weiternutzung und Fortschreibung im elektronischen Gesetzgebungsworkflow zu ermöglichen.

7 Zusammenfassung

Die Arbeitsgruppe leitet aus ihren Ergebnissen folgende Vorgehensweise für die 18. Legislaturperiode ab:

1. Die Arbeitsgruppe „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren“ setzt ihre Arbeit fort mit dem Auftrag,
   - die Analyse des Gesamtprozesses des Gesetzgebungsverfahrens abzuschließen und auf Vereinfachungen durch IT-Dienste hin zu prüfen,
   - eine Machbarkeitsstudie und ein IT-fachliches Feinkonzept für ein modular aufgebautes umfassendes elektronisches Unterstützungssystem zu erarbeiten, das den einheitlichen und durchgängigen elektronischen Gesetzgebungsworkflow vom

ersten Textentwurf über die Abstimmung und Beratung bis zur Verkündung ermöglicht,

- die Gesetzgebungstechnik für Änderungsgesetze künftig rechtsförmlich zu vereinfachen und so zu verändern, dass Änderungen im Vergleich zur bislang geltenden Fassung erkennbar sind.

2. Die Arbeitsgruppe empfiehlt die Durchführung folgender Maßnahmen zur Steigerung des Nutzungsgrades von eNorm als Bestandteil des Projekts „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren“:
   - Jedes Ressort schafft die Voraussetzungen, dass eNorm in seinem Hause angewandt werden kann. Ziel ist es, den Anteil der Gesetzgebungsvorhaben, bei denen eNorm durchgängig zum Einsatz kommt (derzeit ca. 40 %), möglichst bis Ende 2014 deutlich zu steigern.
   - Es wird geprüft, ob die dezentralen eNorm-Supportstellen gestärkt oder eine zentrale eNorm-Supportstelle eingerichtet werden soll, die den Anwendern kompetente Unterstützung auch außerhalb der Kernarbeitszeiten garantiert. Das Angebot an zentral organisierten und durchgeführten Schulungen wird verstärkt. Der tatsächliche Bedarf an Anwenderunterstützung wird Anfang 2014 in einem mehrwöchigen Testbetrieb ermittelt.
   - eNorm wird weiterentwickelt mit dem Ziel, der Praxis eine funktional sowie von der Bedienbarkeit grundlegend verbesserte Version zur Verfügung zu stellen, die sich in das zu entwickelnde elektronische Unterstützungssystem für das Gesetzgebungsverfahren einfügt. Die Fortentwicklung der Nutzungsmöglichkeiten von eNorm erfolgt weiterhin in enger Abstimmung mit dem Deutschen Bundestag.

Anlage: Übersicht über die recherchierten technischen Arbeitshilfen

Land	Name des Systems/der Software	Funktionen
Dänemark	LexDania E-Law Guide	• ein Add-in für Microsoft Word, welches dem Nutzer hilft, LexDania-xml-Dokumente zu schreiben • es können Formatvorlagen individuell für Nutzergruppen festgelegt werden • webbasiert • Rollen- und Rechtemanagement • führt Legisten durch den Prozess, mithilfe von Beteiligungsmanagement und Zeitplan (Legisten tragen Bearbeitungsstand ein) • Rechtsförmlichkeitshinweise im Guide selbst sowie Verlinkungen zu den am häufigsten benutzten einschlägigen Werken. *Quelle: LEOS Studie; Telefoninterview*
Deutschland	eNorm	• eNorm basiert auf Legiswrite
Estland	VexPro	• seit 01.06.2010 wird der estnische Staatsanzeiger nicht mehr auf Papier gedruckt • seit 02.11.2010 wird dieser nur noch im xml-Format veröffentlicht • zur selben Zeit wurde das xml-Tool VexPro eingeführt • VexPro ermöglicht den Nutzern xml-Dokumente zu erstellen, ohne dass diese zwangsläufig Kenntnisse über xml besitzen müssen *Quelle: LEOS Studie*
Europäische Union (Europäische Kommission)	Legiswrite	• wurde durch die EU-Kommission entwickelt: breiter Satz von Makros auf Basis von und für MS Word • Legiswrite ist Basis für eNorm (Struktur- und Rechtsförmlichkeitsprüfung) *Quelle: Telefoninterview mit Experten bei der EU-Kommission*
Europäische Union (Rat der	Legiswrite → Docuwrite	• Docuwrite ist nicht notwendigerweise 100 % kompatibel mit Legiswrite (denn sie haben mittlerweile unterschiedliche Codes) • Docuwrite unterstützt wie Legiswrite den Legisten durch eine Dokumentqualitätsprüfung (DQP), lässt aber relativ große Freiheiten

Europäischen Union)		*Quelle: Telefoninterview mit Experten vom Rat der Europäischen Union in der Generaldirektion A – Verwaltung, Direction 3 – Traduction et gestion des documents*
Europäische Union (Europäisches Parlament)	AT4AM (Authoring Tool for Amendments; open source, im Standard von Akoma Ntoso) (löst DocEP ab)	• das Europäische Parlament benutzt seit 2010 xml-Standard (Akoma Ntoso) • AT4AM hilft den Parlamentariern, Änderungsanträge direkt in xml zu verfassen • AT4AM ist das erste in einer Kette von Tools, die zukünftig zu einer computergestützten Konsolidierung führen sollen • DocEP (VBA* Makros auf MS Word Basis) wird im Rahmen der xml-isierung von AT4AM abgelöst o *Visual Basic for Applications = Skriptsprache *Quelle: LEOS Studie; E-Mail-Kontakt mit Experten von der „Gesetzesplanung und Koordination Europäisches Parlament“*
Europäische Union (Europäisches Parlament)	DST (Drafting Support Tool)	• an zweiter Stelle dieser Kette steht das DST (wird 2013 implementiert); prüft und korrigiert Änderungsanträge, hilft MEPs und Beratern der politischen Parteien, gemeinsam kohärente Änderungsanträge zu formulieren • mehrere Nutzer (Sprachjuristen) können gleichzeitig mit Aktualisierung in Echtzeit an einer Datei arbeiten • von Frühling 2013 an, können MEPs aus dem Dokument in AT4AM (s. o.) heraus online Hilfe bei der Erstellung von Änderungsvorschlägen beantragen (mehrere Sprachjuristen können dann gleichzeitig daran arbeiten) • Suchfilterfunktion (mehrsprachig) • automatische Markierung von Änderungen zum ursprünglichen Gesetzesvorhaben/-vorschlag *Quelle: E-Mail-Kontakt mit Experten von der „Gesetzesplanung und Koordination Europäisches Parlament“*
Europäische Union	Delta View	• Dokumentenvergleichstool: vergleicht zwei Versionen eines Dokuments und gibt eine genaue Änderungsübersicht an • DeltaView kann selbst die schwierigsten und komplexesten Dokumente, die teilweise Tausende von Seiten lang sind, einem schnellen Vergleich unterziehen *Quelle: ExKnow (2013); zuletzt eingesehen am 25.06.2013 unter: http://www.exknow.com/de/products/prod_workshare_deltaview.htm*
Finnland	PTJ	• MS Word Dokumentenformatvorlagen, die in 2012 von einem xml-Dokumenteneditor ersetzt werden • zurzeit arbeiten Parlament und Regierung noch auf Basis unterschiedlicher Tools; ab Herbst 2012 sollen sie aber diesen gemeinsamen Standard nutzen *Quelle: LEOS Studie*

Frankreich	S.O.L.O.N. II	• webbasiert, Anmeldung über Passwort und ID → Rollen- und Rechtemanagement (Redaktion, Meinung, Signatur) • führt Legisten durch individuell festlegbaren Prozess („feuille de route“ – roadmap), Prozess ist veränderbar/flexibel (durch autorisierte Personen) • ein „Gesetzesprojekt“ enthält zwei Bereiche, Signaturbereich (zu veröffentlichendes Dokument) und Hintergrund (Informationen, Vorgängerversionen) • S.O.L.O.N. II ist **kein** Schreibprogramm; es dient als organisatorischer Rahmen und „Sharepoint“ für ein Projekt, Abstimmungsprozesse werden über E-Mails organisiert *Quelle: LEOS Studie; E-Mail-Kontakt und Telefoninterview mit Experten im SGG (Generalsekretariat des frz. Premierministers)*
Irland	Legislative Workbench (LWB) Odt.	• Geschäftsplanung, die während der Legislaturperiode die Vorhabenplanung in einem Workflow mit vollem Dokumentenmanagement, automatischer Ausfertigung von Änderungsgesetzen und synchroner und kontextueller Archivierung unterstützt (seit 01.01.2012) *Quelle: LEOS Studie*
Italien	xmLeges Editor	• XMLeges Editor ist ein (sichtbarer) XML-Editor, der vom ITTIG, dem Institut für juristische Theorie und Technik, einem Organ des nationalen Forschungsrat (L'Istituto di Teoria e Tecniche dell’Informazione Giuridica des Consiglio Nazionale delle Ricerche) entwickelt wurde • es stellt eine integrierte Lösung für die Erstellung von Gesetzestexten dar • die aktuelle Version erlaubt es, Dokumente im NIR DTD (einem xml-Schema) und URN, sowie Metadaten zu erstellen • die Kernplattform kann leicht an verschiedene andere xml-Standards angepasst werden • die Benutzeroberfläche gleicht gewöhnlichen Textverarbeitungsprogrammen und ist für den Nutzer ohne technische Kenntnis von xml-Standards verwendbar, da diese unsichtbar im Hintergrund ablaufen *Quelle: LEOS Studie*
Litauen	MS Word TAIS (Teisės aktų informacinė sistema – Normeninformations-system) basierend auf Oracle Forms 10g	• MS Word (2000, 2003, 2007 und 2010) • Anwendertool für Eingabe und Pflege von Metadaten sowie zum (verifizierten) Hochladen von Textdokumenten auf die Oracle-Datenbank *Quelle: LEOS Studie*
Niederlande	Wetseditor (noch nicht implementiert, beta-version)	• webbasiert, mit Rollen- und Rechtemanagement

		• arbeitet mit dem „Basisbestand Gesetze“ (Basiswettenbestand, BWB), in dem das Gros der niederländischen Gesetzgebung im xml-Format verzeichnet ist • mit dem „wetseditor“ lassen sich Änderungen direkt in einer verständlichen und lesbaren konsolidierten Fassung und synoptisch nach Autoren (zu änderndes Gesetz, Vorschläge der 1. und 2. Kammer sowie der bearbeitenden Stellen) darstellen; zudem erstellt der „wetseditor“ auf dieser Grundlage automatisch ein Änderungsgesetz mit den dazugehörigen Änderungsbefehlen *Quelle: LEOS Studie; E-Mail-Kontakt mit Experten vom niederländischen Ministerium für Sicherheit und Justiz*
Niederlande	Implementatieverbanden	• steuert die Umsetzung von EU-Richtlinien mit der Möglichkeit, Korrelationstabellen zu erstellen und über diese die Umsetzung darzustellen (von allen Ministerien genutzt) *Quelle: E-Mail-Kontakt mit Experten vom niederländischen Ministerium für Sicherheit und Justiz*
Niederlande	Digitaal Loket	• elektronische Verkündung von Gesetzen (von 7 Ministerien genutzt) *Quelle: E-Mail-Kontakt mit Experten vom niederländischen Ministerium für Sicherheit und Justiz*
Niederlande	KIWI	• Vorhabenplanungstool; erlaubt es, Gesetzesvorhaben zu planen und den Fortschritt nach zu verfolgen (von 7 Ministerien genutzt) *Quelle: E-Mail-Kontakt mit Experten vom niederländischen Ministerium für Sicherheit und Justiz*
Nord-Irland	UK-N	• derzeit veränderte MS Word Formatvorlagen • die Nationalversammlung ist aber in Begriff, ein neues System auf den Weg zu bringen *Quelle: LEOS Studie*
Österreich	E-Recht	• ressortübergreifende Elektronische Akte • Dokumentenimport und -export
Schottland	BAS.UK	• modifizierte MS Word Formatvorlagen *Quelle: LEOS Studie*

Schweiz	MS Word KAV (informell) GEVER	• MS Word Formatvorlagen • Metadaten werden in einer Datenbank gespeichert • GEVER (elektronische Geschäftsverwaltung), Bearbeitungsprozesse werden definiert, Dokumente versioniert und archiviert und teilweise automatisch (je nach Art des Gesetzesvorhabens) verteilt (Beteiligungsmanagement) • derzeitig zwei Projekte: o elektronischer Workflow mit xml-basierter Datenbank durch Akoma Ntoso; automatische Konsolidierung und Synopsenerstellung, elektronische Verkündung rechtsverbindlich machen o 2.e-Konsultation („elektronische Vernehmlassung“), ein Tool, welches Konsultationsergebnisse übersichtlich auswerten und bewerten kann, dabei aber den Spielraum für die Artikulation der Bürger bewahrt *Quelle: LEOS Studie; Telefoninterviews und E-Mail-Kontakt mit Experten in der Schweizerischen Bundeskanzlei (Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen und die Sektion Elektronischer Behördenverkehr Web)*
Tschechische Republik	Šablony	• Formatvorlagen mit MS Word Makros *Quelle: LEOS Studie*
Vereinigtes Königreich	FrameMaker	• ein Schreibprogramm, mit dessen Hilfe man sehr große, strukturierte Dokumente bearbeiten kann • Plug-ins wurden entwickelt *Quelle: LEOS Studie*
Wales	siehe Irland	siehe Irland *Quelle: LEOS Studie*

Bildnachweis: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

Bundeskanzleramt
Geschäftsstelle Bürokratieabbau

Berlin, 26. März 2014

Protokoll Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau

25. März 2014

Anwesende: vgl. beiliegende Teilnehmerliste

Anlage: Vortrag des Statistischen Bundesamtes

…

Organisatorische Festlegungen für Sitzungen des St-Ausschusses:

- Den stellvertretenden Vorsitz übernimmt Frau St'in Dr. Hubig (BMJV).
- Die Sitzungen finden – soweit nicht im Einzelfall anders erforderlich – ohne fachliche Begleitung statt (Ausnahme: BMJV wegen stellvertretendem Vorsitz).
- …

…

Weiterentwicklung der Bilanzierung des Erfüllungsaufwands

…

Der St-Ausschuss verständigt sich zunächst darauf, den BKI quartalsweise zu erheben.

…

Protokoll Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau

3. März 2015

Anwesende: vgl. beiliegende Teilnehmerliste

Anlagen:
1. Schreiben des NKR an StM Dr. Braun vom 2. März 2015 (Stellungnahme des NKR zum Entwurf der Konzeption einer One in, one out – Regel)
2. Entwurf der Konzeption einer One in, one out – Regel (Stand: 24. Februar 2015)
3. Konzeption einer One in, one out – Regel (Vom St-Ausschuss Bürokratieabbau am 3. März 2015 beschlossene Fassung)

…

Der **St-Ausschuss** verständigt sich darauf, dem Kabinett das Konzept nach Beschlussfassung durch den St-Ausschuss zur Kenntnis zu geben. Dies soll in der Kabinettsitzung erfolgen, in der das Bürokratieentlastungsgesetz beschlossen wird. Später ggf. notwendige Anpassungen der Konzeption würden dann auf St-Ebene vorzunehmen sein.

Der **St-Ausschuss** erklärt den Entwurf grundsätzlich für beschlussreif. Er erörtert die Stellungnahme des NKR und spricht sich einstimmig gegen die Übernahme der vom NKR vorgeschlagenen Formulierungen aus.

…

Der **St-Ausschuss** verständigt sich auf folgende Protokollerklärung:

- Zu „Betragsmäßige Dimension“ (S. 2):
  Zusätzlicher Erfüllungsaufwand, der derzeit durch Anpassungen des Mindestlohns oder Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifabschlüssen entsteht, muss nicht kompensiert werden (= Deckelung). Bei der Weiterentwicklung der Methodik zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands soll insbesondere geprüft werden, ob eine Abgrenzung dieses speziellen Aufwandes vom Erfüllungsaufwand der Wirtschaft vorgenommen werden kann.

Darüber hinaus einigt sich der **St-Ausschuss** auf folgende weitere Protokollerklärungen:

- Zu „I Anwendungsbereich der One in, one out – Regel“ (S. 1):
  Definition zu „erhebliche Gefahren“: Gemeint ist eine erhebliche Gefahr für Rechtsgüter überdurchschnittlichen Gewichts, insbesondere Leben und körperliche Unversehrtheit von Menschen, aber auch bedeutende Vermögensgüter. Dabei wird der Begriff der erheblichen Gefahr nicht nur im Sinne des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts ausgelegt, es muss sich also nicht nur um eine konkrete, unmittelbar bevorstehende Gefahr handeln. Somit wäre auch der Bereich der Gefahrenabwehr und Vorbereitung, wie auch der repressive Sicherheitsbereich unter diesen Begriff zu subsumieren.

- Zu „Betragsmäßige Dimension“ (S. 2):
  Eine Deckelung der Kompensation „auf null“ ist grundsätzlich möglich.

Der **St-Ausschuss** beschließt die Konzeption einer One in, one out – Regel (**Anlage 3**).

…

Bürokratiebremse / Konzeption einer One in, one out – Regel

Vorbemerkung:

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 ver- oder behindert werden.

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 (Umstellungsaufwand) 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 [1] von der Bundesregierung beschlossen werden. Maßgebend ist das Datum des Kabinettbeschlusses. Vorher entstandene Entlastungen werden in der Berichterstattung der Bundesregierung zur One in, one out – Regel berücksichtigt.

[1] Durch Beschluss des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau vom 15. Januar 2016 wurde das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2015 geändert.

Protokoll Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau

4. September 2015

Anwesende: vgl. beiliegende Teilnehmerliste

Anlagen:
1. Präsentation des StBA zur Zufriedenheit der Bürger in Deutschland mit behördlichen Dienstleistungen (TOP 3)
2. Papier zur Auswertung der durchgeführten Pilotverfahren zur Systematischen Evaluierung (TOP 4)
3. Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes zur Evaluierung von Gesetzen vom 2. November 2014 (TOP 4)

…

TOP 4 – Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben (Beschluss des St- Ausschusses Bürokratieabbau vom 23. Januar 2013)**:** Auswertung der durchgeführten Pilotverfahren zur systematischen Evaluierung

StM Dr. Braun verweist auf das ressortabgestimmte Papier zur Auswertung der durchgeführten Pilotverfahren zur systematischen Evaluierung (Anlage 2). Wichtigste Erkenntnis daraus sei die Notwendigkeit, die Ziele von Rechtsetzungsvorhaben so deutlich zu formulieren, dass diese operationalisierbar werden und damit auch einer Evaluierung unterzogen werden können.

…

Der **St-Ausschuss** beschließt die Kenntnisnahme des Papiers zur Auswertung der durchgeführten Pilotverfahren zur systematischen Evaluierung.

…

Bundeskanzleramt Berlin, 30.März 2015

Geschäftsstelle Bürokratieabbau

Umsetzung des Arbeitsprogramms Bessere Rechtsetzung 2014: Systematische Evaluierungen nach der Konzeption gem. Beschluss des St- Ausschusses vom 23. Januar 2013

hier: Ressortrückmeldungen und Schlussfolgerungen aus Anlass des Erfahrungsaustauschs vom 11. Februar 2015 und auf Leitfragen zu den Pilot-Evaluierungen von Regelungsvorhaben

Neben den Evaluierungsberichten wurden die Rückmeldungen der Ressorts aus dem Erfahrungsaustausch sowie die schriftlich übermittelten Rückmeldungen seitens der Geschäftsstelle Bürokratieabbau umfassend ausgewertet. Hiermit wird nun eine Zusammenfassung der Auswertung der Pilot- Verfahren nebst Schlussfolgerungen vorgelegt sowie ein Vorschlag zum weiteren Verfahren gemacht.

Teil A. Erste Erfahrungen/Rückmeldungen der Ressorts

Der St- Ausschuss hatte in seiner Sitzung vom 23. Januar 2013 vereinbart, die beschlossene „Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“ nach einer Erprobungsphase bis Ende des Jahres 2014 einer ersten Auswertung zu unterziehen. Bei folgenden von den Ressorts vor der Beschlusslage verabschiedeten Regelungsvorhaben[1] wurden Evaluationen in einer ersten Erprobungsphase bis Ende 2014 durchgeführt (sog. „Piloten“):

BMWi	Verordnung PR Nr 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953 (BAnz. 1953 Nr. 244), geändert durch Art. 70 des Gesetzes vom 8.12. 2010
BMWi	Auswirkung der Novellierung des GenossenschaftsG 2006 auf das Gründungsgeschehen
BMUB	Verordnung über immissionsschutz- und abfallrechtliche Überwachungserleichterungen für nach der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 registrierte Standorte und Organisationen (EMAS-Privilegierungs-Verordnung – EMASPrivilegV) vom 24.06.2002, geändert durch Gesetz vom 24.02.2012
BMG	26. Betäubungsmittelrechts-Änderungs-Verordnung (26. BtMÄndV) vom 20. 07. 2012

[1] Nur zwei Vorhaben überschreiten deutlich die sog. Wesentlichkeits- Schwelle von 1 Mio. € Erfüllungsaufwand €/ p. a. für die Normadressaten; drei Vorhaben unterschreiten den Schwellenwert. Bei zwei Vorhaben liegen keine Angaben vor.

BMVI	Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz (SGFFG) vom 8.02.2013
BMFSFJ	Drittes Änderungsgesetz zum Conterganstiftungsgesetz vom 29.06.2013
BMVg	Bundeswehrreform- Begleitgesetz (BwRefBeglG) vom 21.07. 2012

A. Anlass und Initiative für die Evaluation der „Piloten“

Neben der St- Beschlusslage, eine Pilotphase für Evaluationsvorhaben durchzuführen, waren bei einigen der Piloten eigene fachliche Erwägungen ausschlaggebend für die Durchführung einer Evaluation. In zwei Fällen bestand ein gesetzlicher Auftrag, einen Evaluierungsbericht an Kabinett bzw. BT zu erstatten. Zwei als Forschungsvorhaben durchgeführte Evaluationen waren Teil der mittelfristigen Forschungsplanung des zuständigen Ressorts.

Die **Festlegung des jeweiligen Evaluationsumfangs** erfolgte durch die federführenden Facheinheiten in den Ressorts.

Mithilfe der jeweiligen Evaluationen sollten mehrheitlich wirkungsorientierte Erkenntnisse über das Regelungsvorhaben, zumeist über den Vollzugsprozess, ermittelt werden (**qualitative Wirkungsanalyse**). Ziel der Evaluation war zumeist,

- etwaige Verbesserungspotenziale für eine Novellierung des Vorhabens zu eruieren,
- Wirkungen konkreter Maßnahmen der Regelungen (z. B. deren tatsächliche Inanspruchnahme) zu überprüfen sowie
- teilweise auch die Akzeptanz und Praktikabilität der - mitunter neu in Kraft gesetzten - Regelungen oder Teilen davon kritisch zu hinterfragen.

Gegenstand der Evaluation waren neben diesen fachlichen Fragestellungen weitgehend auch die jeweils eingetretenen Vollzugsaufwände (Erfüllungsaufwand) und deren Vergleich zu den ursprünglich erwarteten (Nachmessung der ex-ante Abschätzung). Bei einem Vorhaben stand die Analyse der realen Be- bzw. Entlastung beim Erfüllungsaufwand ausschließlich im Fokus der Untersuchung; bei einer weiteren Evaluation beinhaltete die Bewertung auch die haushalterische Tragfähigkeit der untersuchten Regelungsvorhaben ohne den Erfüllungsaufwand zu betrachten.

B. ART UND UMFANG DER EVALUATION

Die Entscheidung über Durchführungsweise (intern oder extern), Umfang und Detailtiefe der Pilot- Evaluation (d. h. Konturierung des konkreten Prüfungsgegenstands) oblag dem Ressort.

Bis auf zwei Forschungsvorhaben, die durch die federführenden Facheinheiten im Ressort an externe Auftragnehmer vergeben wurden (**externe Evaluation**), wurden die Evaluationen durch die federführenden Facheinheiten in den Ressorts durchgeführt (**Selbstevaluation**). Bei drei Vorhaben entschied das Ressort, die Evaluation mit Unterstützung des Statistischen Bundesamtes (StBA) vorzunehmen. Das StBA erarbeitete bei zwei Evaluationsvorhaben empirische Erhebungsinstrumente (schriftliche Fragebögen bzw. Interviewleitfäden für Befragungen der betroffenen Normadressaten und beteiligter Behörden). Es führte die Erhebungen durch und wertete die erhobenen Daten aus. Bei einem Vorhaben musste das Instrumentarium während der Durchführung angepasst werden, nachdem sich abzeichnete, dass der erwartete Umfang und die Detailtiefe der Befragung nicht den tatsächlichen Gegebenheiten auf Normadressatenseite entsprachen. Erhebung und Auswertung erfolgten durch das StBA jeweils zusammen mit der Facheinheit in einem engen diskursiven Prozess.

C. RESSOURCEN

Die Ressourcenausstattung (bei den extern unterstützten Vorhaben der Zeit-, Personal- und Budgetplan) bzw. der Einsatz der notwendigen Kapazitäten hingen individuell von der konkreten Eingrenzung des Evaluationsgegenstands sowie der Festlegung der Prüfkriterien und der sich daraus ergebenden Ausgestaltung des Evaluationsumfangs durch das Ressort ab.

D. VORGEHENSWEISE BEI DER KONZEPTIONIERUNG UND DURCHFÜHRUNG DER EVALUATION

Die extern unterstützten Evaluationen waren erkennbar **unterteilt in Phasen** der Planung bzw. Konzeption, der Durchführung und der Auswertung:

In der **Planungs- /Konzeptionsphase** waren folgende Arbeitsschritte identifizierbar: Nach der grundsätzlichen Entscheidung des Ressorts, die jeweilige Evaluation des Vorhabens durchzuführen, wurden die Evaluationsziele und zentralen Fragestellungen festgelegt. Unterstützt im Dialog mit dem StBA bzw. den externen Forschungsnehmern

identifizierten die Facheinheiten die einzubeziehenden Normadressaten (Antragsteller und betroffene Behörden sowie sonstige Stakeholder), legten die Prüfkriterien fest (z. B. Erreichung des Ziels, Nachmessung be- und entlastender Verteilungswirkungen des Erfüllungsaufwands, etc.). Parallel wurden auch Bewertungskriterien zu deren Überprüfung bzw. Messung festgelegt. Des Weiteren wurde die analytisch-empirische Verfahrensweise (Datenerhebungsmethodik) ausgewählt: Mehrheitlich waren dies schriftliche Befragungen und Interviews oder die inhaltliche Analyse ermittelter bzw. gesammelter Fallzahlen (z. B. ermittelte Verschreibungszahlen).

Die **Durchführungsphase** begann mit der konzeptionellen Entwicklung von Erhebungsinstrumenten (Fragebogen bzw. Interviewleitfaden) durch StBA/Forschungsnehmer in enger Zusammenarbeit mit der Facheinheit und mündete in die Durchführung der Datenerhebung. Daran schloss sich eine intensive Analyse der erhobenen Daten auf Basis der zuvor festgelegten Bewertungsparameter und die Bewertung der Ergebnisse an (**Auswertungsphase**).

Zur Frage, ob die Evaluation an genannte **Ziele im Regelungsvorhaben** anknüpfen konnte, konnte Folgendes festgestellt werden:

Anhaltspunkte zur Messung der **Zielerreichung** konnten weitestgehend direkt aus dem Gesetz oder aus der Begründung (im Vorblatt bzw. der Darstellung im Allgemeinen Teil der Begründung) entnommen werden oder ließen sich aus dieser heraus konkretisieren. Die “Operationalisierung“ bzw. Quantifizierung dieser Ziele, wurde allerdings als nicht immer einfach beschrieben. Bei einigen Regelungen fehlten diesbezüglich heranziehbare Aussagen zu den verfolgten Zielen gänzlich. Bei einem Vorhaben ließen sich bestimmte Annahmen über konkrete Soll- Werte, die vor Inkrafttreten des Regelungsvorhabens entwickelt worden waren, mittelbar den Ausführungen der Gesetzesbegründung entnehmen und mithin nachträglich zurückermitteln. Auf diese Weise konnte eine konkrete Aussage über die graduelle Zielerreichung ohne konkrete Zielformulierung in der Regelung erfolgen.

Maßstäbe für die Zielerreichung konnten teilweise den gesetzlichen Vorgaben direkt entnommen werden (z. B. gesetzliche Obergrenzen). Sofern die Messbarkeit eines Ziels (z. B. die konkrete Verbesserung der Lebenssituation der antragstellenden Menschen) nicht direkt möglich war, wurde seitens der Facheinheit ein **Indikator** (z. B. die Anzahl der positiv beschiedenen Anträge) ermittelt, mit dem sich so - mittelbar - eine wirkungsbezogene Aussage über die Zielerreichung treffen ließ.

E. BEWERTUNGEN DER RESSORTS AUS DEN PILOT- EVALUATIONEN

Die durchgeführten Evaluationen haben nach Einschätzung aller Ressorts eine Antwort auf die Frage erbracht, ob Ziele des Regelungsvorhabens (**Zielerreichung**) erreicht worden sind. Allerdings betonen mehrere Ressorts die Wichtigkeit möglichst frühzeitig über die Zielerreichung eines Gesetzes als oberstes Prüfkriterium nachzudenken.

Ein weiteres wichtiges Prüfkriterium im Rahmen einer Evaluierung ist, ob die in der Regelung gewählten **Maßnahmen geeignet** waren. Auch hierzu konnten in allen Evaluierungspiloten konkrete Schlussfolgerungen gezogen werden. Der Umfang dieser Rückschlüsse war dabei naturgemäß vom Umfang und der Detailtiefe der Erhebung abhängig.

Die Evaluationen haben mehrheitlich auch **sonstige Verbesserungs- bzw. Vereinfachungsmöglichkeiten** aufgezeigt. Z.T. wurde auf die Ergebnisse der Evaluation bereits unmittelbar reagiert und diverse Abläufe, Handlungsanweisungen sowie Antragsunterlagen optimiert bzw. klarstellend korrigiert. Die Befragungen im Rahmen der Evaluation haben zudem mitunter auch die **Akzeptanz** des evaluierten Gesetzes bei den Adressaten gesteigert.

Bei mehreren Ressorts hat die Evaluation konkrete **Hinweise zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands der Beteiligten** erbracht. Bei zwei Vorhaben war der Erfüllungsaufwand allerdings nicht Gegenstand der Evaluation. Die ressortseitige Bewertung der **Verknüpfung der Evaluation mit der Nachmessung des Erfüllungsaufwands** bzw. der Stellenwert der Erfüllungsaufwand- Messung nach dem Konzept fiel differenzierend aus: Z.T. wurde der Erfüllungsaufwand als Teil der Gesamtevaluierung mitbetrachtet, z.T. wurde eine Pflicht zur gesonderten Messung des Erfüllungsaufwands im Zuge einer Evaluation verneint. Nach einer anderen Auffassung setze die geltende Konzeption gerade die Prüfung der Zielerreichung und die Nachmessung des realen Erfüllungsaufwands in ein Verhältnis.

Die Einbeziehung und Durchführung der **Erhebungen durch das StBA** wurde von allen drei Ressorts, die diese projektierende Unterstützung in Anspruch genommen haben, begrüßt. Hierbei hat das **StBA** festgestellt, dass

- konkrete, ex ante formulierte Ziele im Regelungsvorhaben die Erstellung eines Befragungskonzepts/von Interviewfragen erheblich erleichtern und abkürzen,

- eine „Evaluierungsstrategie“ möglichst schon während der Gesetzentwurfsphase spätere Vergleichsbetrachtungen (Vorher- Nachher, Soll- Ist-Vergleiche) erheblich erleichtert,
- zu geringe Beobachtungszahlen (Fallzahlen) den Erkenntniswert einer Evaluation erheblich einschränken,
- ein geeignetes Zeitfenster für die Vornahme einer Evaluierung auf Basis empirischer Studien circa 3 bis 5 Jahre nach Inkrafttreten eines Regelungsvorhabens liege und
- die Parallelität von Nachmessung des Erfüllungsaufwands und Durchführung einer Evaluation aus Synergiegründen zu begrüßen sei.

Teilweise wurden die Evaluationsberichte bereits veröffentlicht, in anderen Fällen ist eine solche Veröffentlichung noch beabsichtigt.

Teil B. Schlussfolgerungen aus der Erprobung der Konzeption

Vorgaben zu inhaltlichen Prüfkriterien von Evaluationen sind kein Novum. Nach § 44 Abs. 7 GGO sind in der Gesetzesbegründung für ein neues Regelungsvorhaben wirkungsbezogene Festlegungen hinsichtlich einer ex-post- Evaluierung zu treffen. Die 2013 beschlossene Konzeption knüpft in Abschnitt II. direkt an die existierenden Vorgaben zur sog. retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung an. Neu geregelt wurde mit dieser Konzeption vor allem das „Ob“ einer Evaluation. Von den jetzt durchgeführten Pilot-Evaluierungen lagen jedoch nur zwei oberhalb des definierten Schwellenwerts (Erfüllungsaufwand von 1 Mio. €/ p. a.). Eine höhere Anzahl von Evaluationen aus allen Ressorts, welche diese Wesentlichkeitsgrenze überschreiten, wird erst ab 2016 vorliegen. Erst dann werden belastbare Erfahrungswerte für eine grundlegende Überprüfung der Konzeption abgeleitet werden können. Eine **umfassende Beurteilung der Eignung der „Konzeption** zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“ bleibt daher einer weiterhin abschließenden Bewertung vorbehalten.

Die Entscheidung über das konkrete „Wie“ und „Wann“ einer Evaluation muss stets im fachlichen Ermessen bzw. in der Verantwortung der Ressorts bleiben. Auf Basis der derzeitigen Erfahrungen mit dem Pilotvorhaben erscheint es jedoch hilfreich, bereits jetzt einige grundlegende Hinweise und Empfehlungen als Hilfestellung für die Arbeitsebene zu formulieren:

1. **Wichtigstes Prüfkriterium einer Evaluation ist die Überprüfung der Zielerreichung.**

   Bei den „Piloten“ ließen sich die Ziele in der Regel direkt dem Gesetz entnehmen oder waren aus der Begründung ableitbar. Die eingetretenen Folgewirkungen müssen aus ex- post- Sicht - ggf. auch durch Dritte - belastbar bewertet werden können: Dafür ist regelmäßig zu untersuchen, ob die ursprünglichen Ziele mit den dafür vorgesehenen Maßnahmen und auch in dem beabsichtigten Ausmaß erreicht worden sind. Um die Zielerreichung beurteilen zu können, wurde als entscheidend angesehen, die spätere Evaluierung **bereits während der Rechtsetzungstätigkeit** „mitzudenken“ und die Ziele des Regelungsvorhabens dementsprechend zu formulieren. Das Ausbleiben konkreter und möglichst überprüfbarer Zielformulierungen stellt das Ressort ansonsten bei der Evaluierung nach einigen Jahren vor ganz erhebliche Schwierigkeiten.

   Vertiefende Hinweise für die erforderliche „Operationalisierung“ der Prüfung der Zielerreichung enthält die Konzeption in ihrer derzeitigen Fassung nicht.

2. Auch **andere Prüfkriterien** können bei der Bewertung der eingetretenen Folgen einer Regelung einen hohen Stellenwert einnehmen (z.B. Akzeptanz der Regelung, evtl. Nebenfolgen, Praktikabilität der Abläufe für die Normbetroffenen, etc.)

3. Die **Ermittlung des Erfüllungsaufwands** des Regelungsvorhabens ist **nicht zwingend** Teil einer Evaluation. Die regelmäßig nach zwei Jahren stattfindende Nachmessung des Erfüllungsaufwandes kann auch getrennt von der Evaluierung erfolgen. Eine solche Nachmessung des Erfüllungsaufwands (Soll-Ist- Vergleich) kann sich jedoch vielfach im Rahmen einer Evaluierung anbieten.

4. Die **Abwägung, ob die entstandenen Kosten einer Regelung in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen**, ist ein weiteres zentrales Ziel einer Evaluierung. Eine solche Abwägung kann in quantitativer bzw. monetärer Form (Erfüllungsaufwand) erfolgen, ist jedoch hierauf nicht beschränkt. Auch eine Abwägung qualitativer Folgen einer Regelung in negativer und positiver Hinsicht (z.B. Nutzen) können einer solchen Abwägung zugrunde gelegt werden.

5. Um eine Evaluation belastbar durchführen zu können, ist eine gute Datengrundlage erforderlich, d. h. es müssen **alle relevanten Daten** herangezogen oder ermittelt werden. Die Datenlage muss inhaltlich aber vor

allem auch anzahlmäßig aussagekräftig sein (Problem zu kleiner Beobachtungszahlen, die eine Analyse ggf. unmöglich machen). Nötigenfalls sind Feldforschungen (Interviews etc.) bei Normadressaten etc. durchzuführen, um Erkenntnisse abzuleiten. Zudem ist eine evtl. Einbindung von Ländern und Verbänden in die Datenerhebung zu prüfen. Mehrere Pilot- Vorhaben haben gezeigt, dass darauf gerichtete strategische Überlegungen bereits in der Phase der Rechtsetzung von Vorteil sein können.

Weiteres Verfahren

Die vorstehende Auswertung der Pilot- Verfahren nebst Schlussfolgerungen sollte nach erfolgter Abstimmung mit den betroffenen/teilnehmenden Ressorts und dem NKR anschließend mit allen Ressorts konsentiert werden. Über das Ergebnis ist der St-Ausschuss Bürokratieabbau in einer der nächsten Sitzungen zu informieren. Gleichzeitig sollte geprüft werden, in welcher Form die o.g. ersten Schlussfolgerungen den Ressorts, insbesondere den evaluierenden Facheinheiten, zur Verfügung gestellt werden können.

Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test) – Beschlussvorschlag zur verpflichtenden Einführung –

Einführung eines KMU-Test-Leitfadens

Umsetzung Eckpunkt Nr. 2: KMU-Test stärken (Kabinettbeschluss vom 11.12. 2014) sowie einer entsprechenden Maßnahme aus dem Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2014 (Einführung eines systematischen Verfahrens für den sog. KMU-Test)

Der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau beschließt die beiliegende Fassung des „Leitfadens zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung“ (KMU-Test-Leitfaden).

Vom 1. Januar 2016 an ist der Leitfaden auf alle Gesetze und Verordnungen des Bundes verbindlich anzuwenden. Nach einer Erprobungsphase bis zum 31. Dezember 2016 wird der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau sich erneut mit dem Leitfaden befassen und im Lichte der gesammelten Erfahrungen entscheiden, ob Anpassungen erforderlich sind.

Die Bundesregierung

Nationaler Normenkontrollrat

DESTATIS
Statistisches Bundesamt

Leitfaden

zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung

(KMU-Test)

29. September 2015

Ansprechpartner

Bei **Fragen zur Methodik der Schätzung des Erfüllungsaufwands** wenden Sie sich bitte an das Statistische Bundesamt unter der Mailadresse erfuellungsaufwand@destatis.de**.**

Bei **Fragen im Zusammenhang mit dem Regierungsprogramm Bürokratieabbau** und bessere Rechtsetzung wenden sich bitte an die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt (GBü) unter der Mailadressemailto: buerokratieabbau@bk.bund.de

Bei **Fragen zur Darstellung des Erfüllungsaufwandes und der sonstigen Kosten für die Wirtschaft** wenden Sie sich bitte an das Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrates. Eine Übersicht der zuständigen Ansprechpartner finden Sie hier:
http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Ueber_uns/Sekretariat/sekretariat.html

Weitere Informationen zum Gesetzgebungsverfahren, zu Arbeitshilfen und Ansprechpartnern finden Sie zudem im Gesetzgebungsportal des Bundes unter www.gesetzgebung.bund.de

Einleitung

Zahlreiche nationale und internationale Studien belegen, dass kleine und mittlere Unternehmen (KMU) durch die Umsetzung rechtlicher Regelungen oftmals besonders belastet sind.

Mit dem Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2014 und den Eckpunkten zum Bürokratieabbau hat die Bundesregierung deshalb u.a. beschlossen, ein systematisches Verfahren zur Berücksichtigung der Belange kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Vorbereitung des Bundesrechts (sog. KMU-Test) einzuführen.

Dieser Leitfaden dient der angestrebten Verbesserung der Rechtsetzungsprozesse. Er soll Ihnen bereits beim Entwurf Ihres Regelungsvorhabens[1] helfen, Belange mittelständischer Unternehmen im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) nach §§ 43 und 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sowie § 1 Absatz 3 und § 4 Absatz 2 NKRG leichter zu berücksichtigen und mögliche Regelungsalternativen einfacher zu prüfen.

Regelungsvorhaben können sich für mittelständische Unternehmen sowohl nutzbringend als auch belastend auswirken.. -Dieser Leitfaden beschränkt sich auf die **von der GGO geforderte Darstellung der Kostentransparenz**. Es bleibt in Ihrer Verantwortung, ob und in welcher Ihnen geeignet erscheinenden Weise Sie auch den Regelungsnutzen insbesondere für KMU in der Gesetzesbegründung qualitativ beschreiben und/oder quantitativ den darzustellenden Belastungen gegenüberstellen.

Bitte denken Sie daran: Der Erfüllungsaufwand und die sonstigen Kosten für die Wirtschaft sind auch dann im Vorblatt bzw. in der Begründung des Gesetz- oder Verordnungsentwurfes darzustellen, wenn Sie den KMU-Test-Leitfaden nicht anwenden.

Soweit in diesem Leitfaden nach der Wirkung des Regelungsvorhabens auf Unternehmen bzw. KMU gefragt ist, bezieht sich die Frage nicht auf ein einzelnes Unternehmen, sondern auf die Regelungswirkung für die Gruppe der kleinen und mittleren Unternehmen im Verhältnis zur Gruppe der großen Unternehmen.

Unternehmen bzw. KMU im Sinne dieses Leitfadens sind auch die Freien Berufe sowie die öffentlichen Unternehmen im Sinne des § 2 Absatz 3 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes (FPStatG).

Wenn Sie die beiden Fragen in Abschnitt I mit „Ja“ beantworten, prüfen Sie bitte die Regelungsalternativen und Unterstützungsmaßnahmen in Abschnitt III.

Die Ausführungen in Abschnitt II sollen Ihnen einen Eindruck von den aus Erfahrung bekannten Kostentreibern für den Erfüllungsaufwand sowie die sonstigen Kosten vermitteln, und Ihnen bei der Einschätzung helfen, ob KMU durch Ihr Regelungsvorhaben besonders belastet sein könnten.

Weit über 90 Prozent aller Unternehmen in Deutschland sind KMU, der ganz überwiegende Teil davon sind Kleinstunternehmen mit 1 bis 9 Beschäftigten.

[1] Anwendung für alle Gesetze und Verordnungen des Bundes einschließlich der 1:1-Umsetzung von EU-Richtlinien.

Für die Nutzung des vorliegenden Leitfadens wird empfohlen, sich die Wirkungen des Regelungsvorhabens auf ein deutsches KMU mit 4 Beschäftigten (inkl. des Inhabers) und 600 000 EUR Jahresumsatz vorzustellen.

Abschnitt I:

Muss für das Regelungsvorhaben eine Prüfung der Belange mittelständischer Unternehmen durchgeführt werden?

Bitte beantworten Sie die folgenden Fragen und folgen der Anleitung zu nächsten Schritten.			
Nr.	Frage	Antwort	Nächster Schritt
1	Sind von dem Regelungsvorhaben KMU betroffen?	☐ Ja.	**Weiter mit Frage 2.**
		☐ Nein.	Ende der Prüfung.
2	Wird durch das Regelungsvorhaben schätzungsweise ein Erfüllungsaufwand[2] von mehr als 1 Mio. EUR[3] für die gesamte Wirtschaft oder von mehr als 100 EUR[4] pro Unternehmen/Jahr ausgelöst?	☐ Ja.	**Weiter mit den Abschnitten II und III**
		☐ Nein.	Ende der Prüfung.

Für hilfreiche Informationen zur Methodik der Schätzung des Erfüllungsaufwands siehe:

www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/AufgabenMethodik/AufgabenMethodik.html.

[2] Der hier zu schätzende Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Regelung für die Wirtschaft entstehen.

[3] Bitte nehmen Sie hier eine erste, vorläufige Schätzung vor. Wenn z. B. 100 000 Unternehmen betroffen wären, müsste ein Erfüllungsaufwand von über 10 EUR pro Unternehmen/Jahr anfallen, damit der Schwellenwert von 1 Mio. EUR überschritten wird. Zudem kann im Fall einer Änderung einer rechtlichen Regelung der geschätzte Erfüllungsaufwand der bestehenden rechtlichen Regelung als Orientierung für die erste, vorläufige Schätzung herangezogen werden.

[4] Dieser Schwellenwert greift nur für Regelungen mit weniger als 10 000 betroffenen Unternehmen, weil anderenfalls der Schwellenwert von 1 Mio. Euro überschritten wird.

Abschnitt II:

Besondere Belastungen mittelständischer Unternehmen

Nachfolgend werden Ihnen die aus Erfahrung bekannten Kostentreiber für den Erfüllungsaufwand sowie die sonstigen Kosten vorgestellt und kurz erläutert. Im Verhältnis zu Großunternehmen sind KMU häufig besonders belastet. Die Kenntnis der möglichen Quellen besonderer KMU-Belastungen kann Ihnen die Formulierung der Gesetzesbegründung erleichtern.

Falls Sie in Ihrem Regelungsvorhaben eine besondere KMU-Belastung vermuten oder Sie Anhaltspunkte aus der betroffenen Wirtschaft erhalten, stellen Sie dies bitte in der Gesetzesbegründung kurz dar. Prüfen Sie in jedem Fall anhand Abschnitt III, ob Sie die KMU ggf. weniger belasten könnten.

In welchen Fällen werden KMU vermutlich durch Erfüllungsaufwand besonders belastet?

Die Umsetzung des Regelungsvorhabens im Unternehmen erfolgt per Hand statt elektronisch (vor allem in Kleinstunternehmen).

Viele Regelungsvorgaben werden durch elektronisch/automatisiert ablaufende Prozesse schnell und effizient bearbeitet. Wenn die dazu notwendigen technischen Voraussetzungen nicht gegeben sind bzw. soweit sich diese technischen Investitionen aufgrund der geringen Fallzahl für KMU nicht lohnen, können daraus besondere Belastungen erwachsen.

Dem Unternehmen fehlt die Routine bei der Umsetzung des Regelungsvorhabens.

Die Bearbeitungshäufigkeit bestimmter Arbeitsschritte erhöht erfahrungsgemäß die Routine (Lernkurve). Ein Beispiel hierfür ist die Arbeitsbescheinigung für ausscheidende Beschäftigte: je größer das Unternehmen, desto häufiger werden Arbeitsbescheinigungen ausgestellt. KMU sind häufig weniger geübt im Umgang mit den Unterlagen und in der Beschaffung der notwendigen Daten als Personalabteilungen in großen Unternehmen.

Im Unternehmen fehlen Spezialisten und Spezialistinnen zur Umsetzung des Regelungsvorhabens (fachfremde Beschäftigte oder der Unternehmer/in selbst müssen sich nötiges Wissen erst aneignen).

Viele Regelungsvorgaben werden in großen Unternehmen meist durch spezialisierte Beschäftigte, z. B. in Finanz-, Personal- oder Rechtsabteilungen bearbeitet. In KMU kümmert sich vielfach der Unternehmer/in selbst oder fachfremdes Personal um die Bearbeitung. Zudem besitzen große Unternehmen teilweise einen zusätzlichen Informationsvorsprung, da sie sich stärker auf Verbandsebene engagieren als KMU.

Die Umsetzung des Regelungsvorhabens bedingt einmalige oder laufende Investitionen und/oder es fallen einmalige oder laufende externe Kosten an.

Manche Regelungsvorhaben sind mit hohem Sachaufwand in Form von Investitionskosten oder Kosten für externe Dienstleister verbunden.
Als Beispiel für Investitionskosten kann die Anschaffung eines Pfandautomaten oder einer bestimmten Software, die zur Umsetzung der Regelungsvorgaben nötig ist, dienen. Insbesondere dann, wenn die Investitionskosten nicht proportional mit der Unternehmensgröße steigen, sind KMU relativ stärker belastet als Großunternehmen.
Kosten für externe Dienstleister können z. B. die Kosten für die Steuerberatung sein, die notwendige Aufgaben, die sich aus einem Regelungsvorhaben ergeben, für das KMU übernimmt.

In welchen Fällen werden KMU durch sonstige Kosten besonders belastet?

Das Regelungsvorhaben hat voraussichtlich negative Auswirkungen auf Marktanteile oder Umsätze.

Naturgemäß variieren die konkreten, zu berücksichtigenden negativen Auswirkungen eines Regelungsvorhabens auf den Marktanteil bzw. die Umsätze von KMU von Fall zu Fall. Eine besondere Belastung von KMU kann vermutet werden, wenn das Regelungsvorhaben eine Anpassung von KMU erfordert, damit diese mindestens im gleichen Umfang wie zuvor am Markt teilnehmen können.

Das Regelungsvorhaben schafft voraussichtlich Markteintrittsbarrieren.

Es ist denkbar, dass ein Regelungsvorhaben hohe Markteintrittshürden schafft oder Zutrittschancen erschwert. Ebenso kann es sich insbesondere für KMU „nicht mehr lohnen“, an einem Markt teilzunehmen, z. B. weil unverhältnismäßig hohe (Investitions-)Kosten entstehen.

Das Regelungsvorhaben erschwert die Verfügbarkeit von bzw. den Zugang zu Produktionsfaktoren.

Regelungsvorhaben können z. B. höhere Kosten für die Beschaffung von Material, die Finanzierung mit Fremdkapital oder die Inanspruchnahme externer Dienstleistungen verursachen.

Das Regelungsvorhaben erschwert die Fähigkeit, Forschung und Entwicklung zu betreiben.

Regelungsvorhaben können die Produkt- und Prozessinnovation beeinflussen, sodass es für KMU schwieriger wird, neue bzw. verbesserte Produkte auf den Markt zu bringen. Ein Beispiel für negative Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit könnte die Erschwerung von Patentanmeldungen sein.

Das Regelungsvorhaben hat voraussichtlich negative Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Insbesondere in Branchen, die internationalen Handel betreiben, können KMU in Deutschland durch ein Regelungsvorhaben Nachteile gegenüber ihren internationalen Wettbewerbern entstehen. Beispielsweise könnte die Verschärfung bestimmter Produktanforderungen im Inland zu steigenden Produktionskosten dieser Produkte führen. Internationale Wettbewerber, welche diesen Auflagen nicht unterliegen, hätten folglich einen Wettbewerbsvorteil auf dem internationalen Markt.

Die Umsetzung der Regelungsvorgaben ist freiwillig.

Regelungsoptionen, die freiwillig genutzt werden dürfen, können sich auch negativ auf KMU auswirken. Wird es Unternehmen z. B. freigestellt, die Ladenöffnungszeiten zu verlängern, dann ist zu bedenken, dass die damit verbundenen Personal-/Sachkosten KMU stärker belasten als konkurrierende Großunternehmen.

Das Regelungsvorhaben erschwert die Gewinnung von Fachkräften.

Regelungsvorhaben können die Ausbildung, Zulassung oder Einwanderung von Fachkräften beschränken. Während Großunternehmen häufig global produzieren und Personal auf internationalen Arbeitsmärkten rekrutieren, agieren KMU in der Regel national und sind allein auf den heimischen Arbeitsmarkt angewiesen.

Das Regelungsvorhaben generiert Gebühren/Auslagen, Beiträge oder Umlagen an, die nicht von unternehmensspezifischen Messgrößen abhängen.

Im Rahmen von Regelungsvorhaben können Gebühren/Auslagen, Beiträge und Umlagen nach Festbeträgen oder gestaffelt etwa nach der Anzahl der Beschäftigten oder der Betriebstätten erhoben werden. Beispielsweise berechnet sich der Rundfunkbeitrag für Unternehmen nach der Anzahl der Beschäftigten, der Anzahl der Betriebstätten und der Anzahl gewerblich genutzter Kfz.

Abschnitt III:

Wie könnten von dem Regelungsvorhaben betroffene KMU durch geeignete Regelungsalternativen/Unterstützungsmaßnahmen weniger belastet werden?

Im Folgenden finden Sie eine Liste mit möglichen Regelungsalternativen und Maßnahmen, welche zur Entlastung von KMU beitragen können.

Prüfen Sie bitte alle vorgeschlagenen Optionen und ihre Anwendbarkeit auf das Regelungsvorhaben. Die Optionen können dazu beitragen KMU insgesamt oder gezielt bestimmte Gruppen, wie z.B. Kleinstunternehmen oder Gründerinnen und Gründer zu entlasten. **Sollten Ausnahmeregelungen oder unterstützende Maßnahmen sinnvoll und möglich sein, so berücksichtigen Sie diese bitte in Ihrem Gesetzentwurf. Wenn sich z. B. wegen der Natur der Regelung (gleichmäßige Besteuerung, genereller Arbeitsschutz für alle Beschäftigten, Gleichheit der Lebensverhältnisse, einheitlicher Verbraucherschutz) keine geeignete Regelungsalternative oder unterstützende Maßnahme anbietet, erläutern Sie dies bitte kurz und zusammenfassend in der Gesetzesbegründung.** Es ist nicht notwendig, jede Nicht-Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung oder Unterstützungsmaßnahme einzeln zu begründen.

Liste möglicher Regelungsalternativen und Maßnahmen zur Entlastung von KMU

Ausnahmeregelungen[5] (Denkbar sind zum Beispiel eine komplette Ausnahme bestimmter Gruppen oder eine partielle Ausnahme, etwa durch gestaffelte Anforderungen an bestimmte Gruppen von KMU.)

1. Das Regelungsvorhaben ermöglicht durch optionale Regelungen mehrere Durchführungswege und überlässt dem Unternehmen, welcher Prozess sich besser in den bestehenden Prozess im Unternehmen integrieren lässt.

2. Die Häufigkeit, in der einer Pflicht nachgekommen werden muss, variiert nach Unternehmensgrößenklasse.

[5] Beispiele für Ausnahmeregelungen:

Beispiel 1 für eine Ausnahmeregelung – Lohnsteuerjahresausgleich: Dieser muss nur von Unternehmen mit mehr als 9 Beschäftigten durchgeführt werden, Kleinstunternehmen sind daher komplett ausgenommen.
Einweggetränkeverpackungen: Unternehmen mit einer Ladenfläche von weniger als 200 m² müssen nur solche Arten Einweggetränkeverpackungen zurücknehmen, die sie selbst in Umlauf bringen. Unternehmen mit einer Ladenfläche von mehr als 200 m² müssen alle Einweggetränkeverpackungen zurücknehmen.

Beispiel 2 für eine Ausnahmeregelung – Umsatzsteuervoranmeldung: Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 17.500 EUR müssen keine Umsatzsteuer ausweisen und sind daher komplett ausgenommen. Für alle anderen Unternehmen variiert die Häufigkeit der Pflicht zur Umsatzsteuervoranmeldung zwischen monatlich und quartalsweise und richtet sich nach der Umsatzsteuerzahllast.

Beispiel 3 für eine Ausnahmeregelung – Rundfunkbeitrag: Die Höhe berechnet sich u. a. nach der Anzahl der Beschäftigten.

Beispiel 4 für eine Ausnahmeregelung – Eine rechtliche Regelung gilt z. B. für kleine und Kleinstunternehmen erst ein Jahr, nachdem diese für große und mittlere Unternehmen in Kraft getreten ist.

3. Nach dem Bundesgebührengesetz zulässige Rahmengebührensätze lassen variable Gebühren nach unternehmensspezifischen Messgrößen zu; auch Beiträge und Umlagen können entsprechend variiert werden.

4. Die Umsetzungsfrist variiert (verlängerte Übergangsfristen) nach Unternehmensgrößenklasse.

Flankierende Unterstützungsmaßnahmen

1. Durchführung spezifischer Informationskampagnen für die Zielgruppe der KMU

2. Aufbereitung zielgruppenspezifischer Informationen für KMU

3. Prüfung der möglichen Inanspruchnahme bestehender Förderangebote (zum Beispiel Zuschüsse und Beratungsleistungen) – einen Überblick über Förderprogramme für Unternehmen finden Sie in der Förderdatenbank des Bundes unter http://foerderdatenbank.de/

4. Gewährung direkter finanzieller Unterstützung für KMU (z.B. Bereitstellung von Fördergeldern im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel)

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 (BKAmt), 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 be-

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

Das BKAmt 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).

Checkliste zur Prüfung des Aufwands von EU-Vorhaben

(Anlage zum Beschlussvorschlag zur Weiterentwicklung des EU-ex-ante-Vorhabens)

1. Bezeichnung des Vorhabens:

- Regelungsvorschlag (Rats- oder KOM-Dok.-Nr.):
- Folgenabschätzung (SWD-Nr.):

2. Kosten (Erfüllungsaufwand / Bürokratiekosten) und Nutzen gemäß Folgenabschätzung der Kommission:

(a) Enthält die Folgenabschätzung Angaben zu den voraussichtlichen Kosten / Nutzen, stellen Sie diese bitte in knapper Form dar:

- Qualitative Angaben:

(Welche wesentlichen Kostenfaktoren / -treiber werden benannt?)

- Quantitative Angaben:

(Ggf. Unterscheidung nach Betroffenengruppen (Unternehmen / KMU, Bürgerinnen und Bürger, öffentliche Verwaltung) und nach einmaligen und laufenden Kosten, sofern vorliegend / relevant. Falls die Folgenabschätzung spezifische Kostenschätzungen für Deutschland enthält, sollten diese dargestellt werden.)

(b) Enthält die Folgenabschätzung keine Angaben zu den voraussichtlichen Kosten:

- Kostenschätzung aus Ihrer Sicht nicht erforderlich: bitte begründen
- Kostenschätzung aus Ihrer Sicht erforderlich: Nachforderung in den Ratsgremien; falls erfolglos, ist eine eigene Abschätzung für Deutschland vorzunehmen. Über die Ergebnisse sind BMWi, BK und NKR zu informieren.

3. Falls der geschätzte jährliche EU-weite Erfüllungsaufwand gemäß Folgenabschätzung über 35 Mio. Euro liegt:

(1) Bitte beurteilen Sie die Schätzung der Kommission:

(Wurden die aus DEU-Sicht wesentlichen Kostentreiber berücksichtigt, und wird die vorgenommene Schätzung als plausibel bewertet? Bitte begründen Sie)

(2) Bitte nehmen Sie hiervon ausgehend eine eigene quantitative Abschätzung des Erfüllungsaufwands für Deutschland vor:

(Hierbei ist, soweit relevant, nach Betroffenengruppen (Unternehmen / KMU, Bürgerinnen und Bürger, öffentliche Verwaltung) und nach einmaligen und laufenden Kosten zu unterscheiden)

Protokoll Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau

19. Januar 2017

Anwesende: vgl. beiliegende Teilnehmerliste

Anlagen: - 2 -

…

TOP 2: Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung

Umsetzung der Verfahrensbeschreibung für Pilotphase zur Ebenen übergreifenden Vollzugsaufwandsermittlung

…

StM Prof. Dr. Braun fordert alle weiteren Bundesministerien auf, die noch in dieser Legislaturperiode Rechtsetzungsvorhaben durchführen, jeweils ein geeignetes Regelungsvorhaben zu benennen, mit dem die Verfahrensbeschreibung erprobt werden kann. Aufgrund des nahenden Ablaufs der Legislaturperiode könnten auch bereits laufende Gesetzgebungsverfahren oder untergesetzliche Vorhaben einbezogen werden. **StM Prof. Dr. Braun** betont, dass angesichts der Einigung mit Ländern und Kommunen der Bund nun geeignete Pilotvorhaben liefern müsse.

…

TOP 6: KMU-Leitfaden

Erfahrungsaustausch zu dessen Anwendung

BMWi zeigt sich mit den bisherigen Erfahrungen bei der Anwendung des KMU-Leitfadens zufrieden und bietet allen Ressorts – soweit sich entsprechender Bedarf ergäbe – umfangreiche Beratungsleistungen an.

BMF bestätigt das Funktionieren des Verfahrens, hinterfragt dessen Notwendigkeit jedoch kritisch.

StM Prof. Dr. Braun begrüßt ausdrücklich, dass BMWi als Ansprechpartner für alle Fragen rund um den KMU-Leitfaden uneingeschränkt zur Verfügung steht.

…

Protokoll Staatssekretärsausschuss

Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau

11. Oktober 2018 (Auszüge)

Anwesende: vgl. beiliegende Teilnehmerliste

Anlagen: - 2 -

…

TOP 1: „Agenda für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ des Nationalen Normenkontrollrates (NKR)
Vorstellung der Agenda durch den Vorsitzenden und die stellv. Vorsitzende des NKR

…

StM Dr. Hoppenstedt verweist darauf, dass der NKR im Jahr 2016 mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden einen „Gesprächskreis zur Verbesserung der ebenenübergreifenden Vollzugsaufwandsermittlung“ initiiert habe. Dieser habe zur Steigerung der Qualität der Angaben in Regelungsvorhaben des Bundes zum Erfüllungsaufwand für die Verwaltung der Länder (einschl. Kommunen) Handlungsempfehlungen für Bund und Länder erarbeitet. Diese Handlungsempfehlungen sollten in einer Probephase auf Praktikabilität und Wirksamkeit überprüft werden. In der Sitzung des St-Ausschusses am 19. Januar 2017 hätten sich dessen Mitglieder darauf verständigt, geeignete Anwendungsfälle für das neue Verfahren zu benennen. Aufgrund des Ablaufs der Legislaturperiode seien jedoch kaum Pilotvorhaben gemeldet worden. Daher bittet **StM Dr. Hoppenstedt** nunmehr um schnellstmögliche Benennung geeigneter Vorhaben, soweit noch nicht geschehen.

…

TOP 2: Arbeitsprogramm der Bundesregierung

Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018 – Aussprache

…

Bürokratiebremse (One in, one out)

StM Dr. Hoppenstedt dankt BMU für bereits vorab übermittelte Kompromissvorschläge hinsichtlich des Bilanzierungszeitraums im Rahmen der One in, one out-Regel der BReg (Oioo). Er schlägt auf dieser Grundlage ein mehrstufiges Verfahren vor, wonach

1. neue Belastungen vom verursachenden Ressort in der 19. LP zu kompensieren sind;
2. ein anderes Ressort diese Kompensation übernehmen kann, soweit das verursachende Ressort dazu nicht in der Lage ist;
3. das Ressort nach Beschluss des St-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau auf ein Altguthaben aus der 18. LP zugreifen kann, wenn auch durch 2. kein Ausgleich möglich ist (ultima ratio);
4. der Bilanzabschluss zum Ende der 18. LP in der 19. LP informatorisch ausgewiesen wird.

Der **St-Ausschuss** erklärt sich mit dem Vorschlag grundsätzlich einverstanden und diskutiert, ob es eines formalen Beschlusses des St-Ausschusses (Nr. 3) bedarf. **…**

StM Dr. Hoppenstedt fasst die Diskussion zusammen: Statt eines „Beschlusses“ stellt auch ein „Vortrag und plausible Begründung“ im St-Ausschuss die angestrebte Transparenz her. Dem schließt sich der **St-Ausschuss** an.

Auf Nachfrage von **BMI** stellt **StM Dr. Hoppenstedt** klar, dass sich der St-Ausschuss im Rahmen einer Sitzung mit dem Rückgriff auf Altguthaben durch ein Ressort befassen würde. Das schriftliche Verfahren sei hier nur ausnahmsweise geeignet.

…

Verständlichkeit bundesrechtlicher Regelungen

BMJV wirbt dafür, die Sprachberatung des Hauses bereits im Vorstadium des Abfassens von Gesetz- und Verordnungsentwürfen verstärkt in Anspruch zu nehmen und sichert dabei absolut vertrauliche Behandlung der jeweiligen Unterlagen zu. Unterlagen, die an den Redaktionsstab Rechtssprache geleitet werden, gingen ausdrücklich nicht an andere Referate im BMJV.

…

Der **St-Ausschuss** verständigt sich nach eingehender Diskussion darauf, dass die vom BMJV angebotene Sprachberatung so früh wie möglich genutzt werden soll, diese Entscheidung jedoch weiterhin den einzelnen Ressorts obliege.

Auf Nachfrage des **BMAS** bestätigt **BKAmt** die bisherige Verständigung auf Arbeitsebene, die Beteiligung der Sprachberatung in der jeweiligen Kabinettvorlage zu dokumentieren.

…

TOP 3: „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“
Beschluss einer redaktionell überarbeiteten Fassung

…

Der **St-Ausschuss** beschließt die anliegende Fassung (Oktober 2018) des „Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“.

…

Hier klicken [externer Link zu www.destatis.de], um den Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in den Regelungsvorhaben der Bundesregierung herunter zu laden.

Beschluss des St-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 26. November 2019

Ermittlung und Darstellung des Nutzens in Regelungsvorhaben der Bundesregierung

Die Darstellung des Nutzens geplanter rechtlicher Regelungen ist international weit verbreitet und entspricht den Empfehlungen der OECD. Eine Nutzendarstellung kann abhängig vom jeweiligen Regelungsvorhaben erhebliche Vorteile haben: Eine bessere Information des Gesetzgebers zu den positiven Wirkungen geplanter Regelungen, eine bessere Entscheidungsgrundlage und eine größere Klarheit über die Regelungsziele sowie gegebenenfalls eine bessere Vorbereitung einer späteren Evaluierung der tatsächlichen Wirkung und Zielerreichung.

Vor diesem Hintergrund unterstützt der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau die Darstellung des Nutzens in Gesetzesvorlagen.

Die Bundesregierung erarbeitet eine Checkliste, die Hinweise zur Nutzendarstellung gibt. Ergänzend können der „Methodenbaukasten“ für die quantitative und monetäre Bewertung des Nutzens von Regelungsvorhaben vom Februar 2014 sowie aktuelle Methoden und Erkenntnisse der Sozial- und Verhaltenswissenschaften (qualitative Erhebungsmethoden, wissenschaftliche Feldstudien etc.) unterstützend herangezogen werden. Das Statistische Bundesamt berät die Bundesministerien bei Bedarf zur Frage, welche Daten einer Berechnung des Nutzens zugrunde gelegt werden können. Bei Fragen zur Monetarisierung des Nutzens und zu Beispielen guter Praxis sind das BMU und das UBA bereit, die Bundesministerien im Einzelfall mit ihrem Fachwissen beratend zu unterstützen.

Weitere Anreize zur Ermittlung und Darstellung des Nutzens sollen insbesondere mit folgenden Maßnahmen gesetzt werden: eine Integration einer Anwendung zur Nutzendarstellung in eGesetzgebung, ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch unter den Bundesministerien über Beispiele guter Praxis und die Aufnahme der Nutzenermittlung und -darstellung in das Fortbildungsprogramm der BAKöV.

Zur Vereinheitlichung der Praxis empfiehlt der St-Ausschuss, Ausführungen zum Nutzen im Vorblatt unter „B. Lösung; Nutzen“ aufzunehmen.

Eine Verrechnung des Nutzens mit dem Erfüllungsaufwand findet nicht statt.

Beschluss des St-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau
vom 26. November 2019

Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung

Inhalt:

1. Vorbemerkungen
2. Qualitative Ansatzpunkte zur Begrenzung des Umstellungsaufwands
2.1 Fallgruppenübergreifende Hebel
2.2 Fallgruppenspezifische Hebel
3. Quantitative Begrenzung des Umstellungsaufwands
4. Dokumentation im Vorhaben
5. Monitoring und Berichtswesen
6. Inkrafttreten / Evaluierung
7. Ansprechpartner

...

1 Vorbemerkungen

Die Bürokratiebremse nach dem „One in, one out“ – Prinzip erfasst laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und der Bürokratiekostenindex bildet ab, wie sich die Kosten der Wirtschaft aus wiederkehrenden Informations- und Dokumentationspflichten verändern. Daneben können Regelungen bei den Unternehmen auch Umstellungsaufwand[1] auslösen, weil die neue Rechtslage die Anpassung bestehender Strukturen, Produkte und Prozesse erfordert oder eine einmalige Informationspflicht vorsieht.
In den Jahren 2012 bis 2018 hat die Bundesregierung 287 Regelungsvorhaben beschlossen, die Umstellungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von insgesamt rund 10 Milliarden Euro verursacht haben. Umstellungsaufwand kann dabei zu einem bestimmten Zeitpunkt in seiner kompletten Höhe anfallen, sich aber bei längeren Umstellungsfristen auch auf mehrere Jahre in die Zukunft verteilen. Umstellungsaufwand kann auch erforderlich sein, um laufenden Erfüllungsaufwand zu reduzieren.

Die Bundesregierung hat sich im Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau darauf verständigt, den Umstellungsaufwand möglichst zu begrenzen. Sie hat daher das vorliegende Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung erarbeitet. Dabei hat die Bundesregierung geprüft, ob und wie die Erreichung dieses Ziels mit qualitativen und quantitativen Werten unterstützt werden kann.

Vom Umstellungsaufwand sind kleine und mittlere Unternehmen besonders betroffen. Das vorliegende Konzept verfolgt wie der KMU-Test-Leitfaden das Ziel, die Legisten für die besonderen Belastungen zu sensibilisieren und auf weniger belastende Regelungsalternativen hinzuweisen.

Insgesamt wird die Bundesregierung bei der Beratung ihrer Regelungsvorhaben mit Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden besonderes Augenmerk auf den Umstellungsaufwand legen.

Die Bundesregierung versteht die Begrenzung des Umstellungsaufwands als kostenreduzierende Vereinfachung unter Wahrung der bestehenden Schutzstandards. Damit ist die Höhe des Umstellungsaufwands immer auch ein wichtiges Kriterium für politische Entscheidungen, ohne dadurch politisch gewollte Maßnahmen zu be- oder verhindern.

---

[1] Die von der Bundesregierung beschlossene Methodik des Erfüllungsaufwands sieht neben laufendem Erfüllungsaufwand auch einmaligen Erfüllungsaufwand (sog. Umstellungsaufwand) vor. Sie verwendet die Begriffe „einmaligen Erfüllungsaufwand“ und „Umstellungsaufwand“ synonym.

2 Qualitative Ansatzpunkte zur Begrenzung des Umstellungsaufwands

Die Bundesregierung wird bei der Vorbereitung von Regelungsvorhaben unter Berücksichtigung aller betroffenen Interessen den Einsatz folgender Hebel prüfen, um den Umstellungsaufwand zu begrenzen:

2.1 Fallgruppenübergreifende Hebel

2.1.1 Ausreichend lange Umsetzungsfristen vorsehen / optionale Umsetzung / Bestandsschutzregelungen

Längere Umsetzungsfristen können wesentlich dazu beitragen, Umstellungsaufwand niedriger zu halten, weil damit neue gesetzliche Vorgaben bspw.

- im Rahmen von später anstehenden Ersatzbeschaffungen kostengünstiger berücksichtigt werden können, z.B. keine Umrüstung von technischen Altanlagen erforderlich wird,
- Umsetzungsvarianten in Reallaboren oder Pilotverfahren erprobt und Betroffenen damit ausgereifte kostengünstige Umsetzungsmöglichkeiten angeboten werden können,
- zunächst nur optional von den Betroffenen anzuwenden sind und sie damit selbst über einen günstigen Umstellungszeitpunkt entscheiden oder
- Umsetzungsfristen nach Unternehmensgrößen gestaffelt werden können.

Eine Sonderform längerer Umsetzungsfristen ist, neue regulatorische Anforderungen nur auf Neufälle anzuwenden und bereits bestehende Anwendungsfälle unverändert nach bisheriger Rechtslage zu behandeln. Im Ergebnis würden damit die nach bisheriger Rechtslage behandelten Altfälle im Laufe der Zeit ausschleichen und alle Neufälle konsequent von Anfang an nach der neuen Rechtslage behandelt.

Umsetzungsfristen sind häufig europarechtlich vorgegeben. Die Bundesregierung wird – unterstützt durch Beiträge der Verbände – bei der Beratung von EU-Vorhaben Umsetzungsfristen verstärkt thematisieren.

Die Dauer der Umsetzungsfrist kann sich auch auf die Wirksamkeit der neuen gesetzlichen Regelung auswirken. Die Bundesregierung wird daher noch sorgfältiger abwägen, ab wann eine neue Regelung wirken soll und welche Auswirkungen dies auf die Höhe des Umstellungsaufwands hat. Hierfür empfiehlt es sich, für verschiedene Umsetzungsfristen die Wirksamkeit zu beschreiben und den jeweils erforderlichen Umstellungsaufwand zu ermitteln. Auf dieser Basis ist neben Fragen des Wirksamwerdens auch die Höhe des damit verbundenen Umstellungsaufwands ein

wesentliches politisches Entscheidungskriterium. Dies trägt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und auch den Anforderungen des KMU-Tests Rechnung.

2.1.2 Umstellungsaufwand stärker als bisher bei der fachlichen und politischen Beratung von Regelungsvorhaben berücksichtigen (national wie auf EU-Ebene)

Ansatzpunkte, den Umstellungsaufwand von Regelungsvorhaben möglichst niedrig ausfallen zu lassen, ergeben sich im Verfahren zur Vorbereitung von Regelungsentwürfen. Bei allen Formen der Beteiligung legen die Beteiligten besonderes Augenmerk auf den Umstellungsaufwand. Die an der Beratung der Vorhaben beteiligten Verbände und Fachkreise sind daher aufgefordert,

- unmittelbar Betroffene und konkrete Praxiserfahrung bei der Beurteilung des Umstellungsaufwands geplanter Vorschriften einzubeziehen,
- zu Regelungsentwürfen unter dem Gesichtspunkt des damit verbundenen Umstellungsaufwands besonders Stellung zu nehmen,
- neben dem für die Wirtschaft insgesamt anfallenden Umstellungsaufwand auch die Belastung pro Unternehmen mit darzustellen und
- gegebenenfalls alternative Regelungen vorzuschlagen, die das gleiche Ziel mit weniger Umstellungsaufwand erreichen lassen.

Die Bundesregierung wird hierzu bei Bedarf in den Zuleitungsschreiben auf die erwünschte Stellungnahme zum Umstellungsaufwand hinweisen, die Expertise der Beteiligten in ihre Überlegungen einbeziehen und dies in der Gesetzesbegründung dokumentieren (siehe unter Ziff. 4).
Voraussetzung für die Wirksamkeit dieses Hebels ist, dass Beteiligungen rechtzeitig initiiert und mit einem adäquaten Zeitbudget zu versehen werden können. Moderne Beteiligungsformen, wie z.B. Workshops, runde Tische oder Planspiele, können eine effektive Konsultation begünstigen.

In Gremien, bei Beteiligungsprozessen oder anderen Foren auf EU-Ebene werden von allen Beteiligten (Verbänden, Bundesregierung) Fragen des Umstellungsaufwands aktiv eingebracht, um diesen möglichst niedrig zu halten.

2.1.3 Unterstützung der unmittelbar betroffenen Unternehmen bei der Umsetzung

Verbände und Kammern, aber auch die vollziehende Verwaltung sollten mehr als bisher Betroffene frühzeitig über anstehende Anpassungen informieren, den lösungsorientierten Austausch in modernen Beteiligungs-Formaten anregen und Betroffenen konkrete best practice-Beispiele zur aufwandsarmen Umsetzung an die Hand geben. Auch die

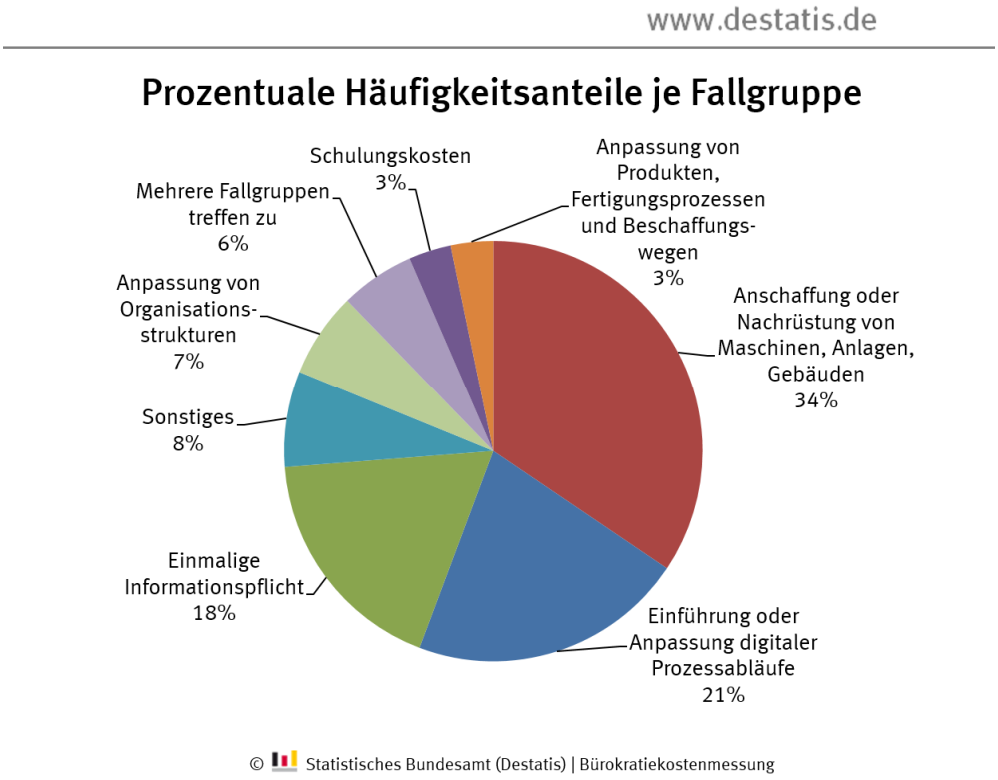
...

Bereitstellung von Checklisten, Handreichungen und Leitlinien kann Betroffene bei der Umsetzung unterstützen und Kosten reduzieren.

2.2 Fallgruppenspezifische Hebel

Umstellungsaufwand lässt sich weitgehend in sechs thematische Fallgruppen einteilen. Die Analyse bisheriger Umstellungsaufwände zeigt, dass Vorgaben besonders häufig vorkommen, die die Anschaffung oder Nachrüstung von Maschinen und Anlagen, die Einführung und Anpassung digitaler Prozessabläufe sowie einmalige Informationspflichten zum Inhalt haben.

Analyse von 150 ausgewählten Vorgaben[2] der Jahre 2012 bis 2018, die Umstellungsaufwand verursacht haben durch das Statistische Bundesamt[3]; Anteile der einzelnen Fallgruppen:

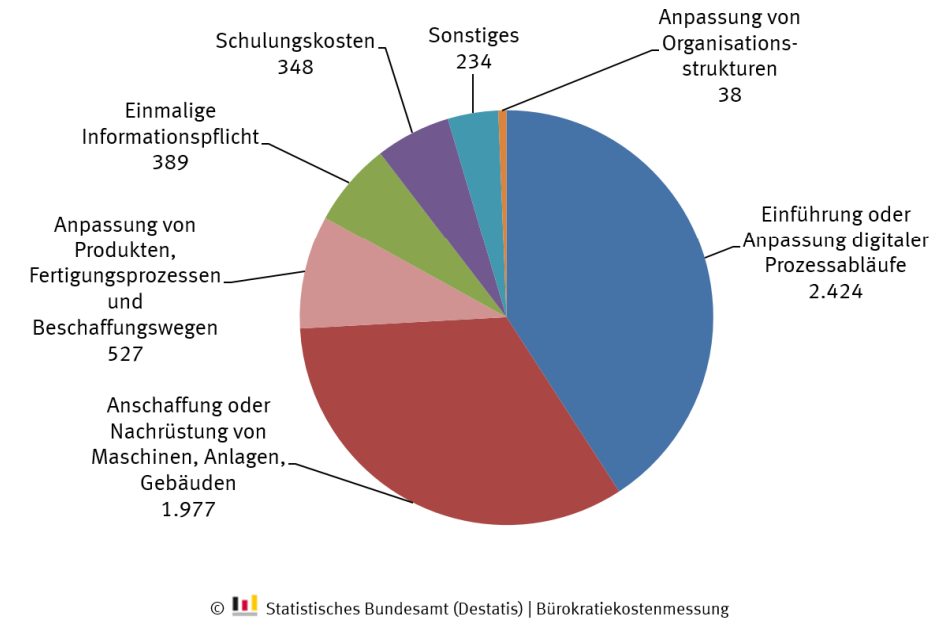


[2] Analysiert wurden die 100 Vorgaben, die die höchsten Umstellungsaufwände verursacht haben sowie weitere 50 Vorhaben, die stichprobenartig aus der Gruppe mit einem Umstellungsaufwand von über 200.000 Euro, aber unter 1 Mio. Euro ermittelt wurden.

[3] Nicht berücksichtigt wurde der Sondereffekt aus dem Standortauswahlgesetz für ein Endlager radioaktiver Abfälle mit 2 Mrd. Euro einmaligem Erfüllungsaufwand

...

www.destatis.de



Für jede Fallgruppe existieren neben den unter 2.1 genannten generellen Hebeln spezifische Ansatzpunkte, um den Umstellungsaufwand in dieser Gruppe möglichst zu begrenzen.
Im Folgenden sind die jeweiligen Fallgruppen beschrieben und die entsprechenden Hebel skizziert:

2.2.1 Anschaffung oder Nachrüstung von Maschinen, Anlagen, Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen

Gesetzliche Änderungen können neue Anforderungen an Anlagen, Maschinen, Gebäude und andere Bestandteile der Infrastruktur zum Inhalt haben. Um diese zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen, kann es notwendig werden, einmalige Um- und Nachrüstungen, bauliche Maßnahmen oder einen vorzeitigen Austausch vorzunehmen.

Zur Begrenzung des dadurch anfallenden Umstellungsaufwands können beitragen:

a) Auf Ebene der Gesetzgebung:
   - die Ausgestaltung der Anforderungen in Form von Zielen und nicht in Form von distinkten Maßnahmen (z. B. Grenzwerte vorgeben und nicht den Einsatz bestimmter Technologien),
   - Ausnahme-/Härtefallregelungen,

...

- Staffelungen der Anforderungen nach Anlagegröße; bspw. auch Kleinanlagenregelungen,
- Sonderregelungen für Kleinst- und Kleinunternehmen, wenn die einmaligen Kosten unverhältnismäßig zur Größe des Unternehmens bzw. zum Umsatz sind (orientiert an vorhandenen Schwellenwerten) oder
- Berücksichtigung der in der betrieblichen Praxis üblichen Zeiträume für Ersatzbeschaffungen und Stilllegungen bei der Festlegung der Umsetzungsfrist,

b) Auf der Ebene des Gesetzesvollzugs:
   - Bereitstellung von Personal in den Vollzugsbehörden, um die Umsetzung von Maßnahmen beratend zu begleiten.

2.2.2 Einführung oder Anpassung digitaler Prozessabläufe

Die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben kann die Einführung oder Anpassung digitaler Prozessabläufe sowie der Software erfordern. Mithin fällt Programmieraufwand an, Schnittstellen müssen angepasst oder Datenbestände transferiert, erweitert oder umstrukturiert werden.

Zur Begrenzung des dadurch anfallenden Umstellungsaufwands können beitragen:

a) Auf Ebene der Gesetzgebung:
   - Vereinfachung und Harmonisierung des zugrundeliegenden Rechts und von Verfahrensbestimmungen,
   - Sicherstellung medienbruchfreier digitaler Kommunikation mit der Verwaltung („Digitaltauglichkeit“) durch fachspezifische Regelungen, die ggf. bestehende Form- und Nachweiserfordernisse beseitigen,
   - Europarechtliche Gestaltungsspielräume ausschöpfen und die Nutzung digital vorhandener Daten fördern („once only“),
   - einheitlichen Vollzug regeln (Benennung einer zentralen Stelle für die Umsetzung oder gesetzliche Vorgabe von Standards für den Vollzug),
   - Zulassung von Zertifizierungen für digitale Prozesse,
   - gesetzlich regeln, dass vorhandene Datenbestände automatisiert auf die neue Rechtslage umgestellt werden (Umschlüsselung); z.B. Pauschalierungen oder Sonderregelungen für Bestandsfälle statt aufwändiger, scheinbar präziserer Umstellung aller Fälle per Hand.

b) Auf Ebene des Gesetzesvollzugs:
   - bei der Digitalisierung einzelner Elemente (z. B. Formular) den gesamten Prozess (z.B. Antragsverfahren) bedenken und ggf. effizienter gestalten,

- Fehler und Rückfragen durch automatisierte Plausibilisierungen reduzieren.

2.2.3 Einmalige Informationspflicht

Aufgrund einer gesetzlichen Änderung müssen die Betroffenen von den Unternehmen einmalig über den Sachverhalt informiert werden. Dies kann Kundeninformationen, Zulassungsverfahren, Änderungen der Kennzeichnungspflichten sowie die Umstellung auf ein neues Verfahren betreffen.

Zur Begrenzung des dadurch anfallenden Umstellungsaufwands können beitragen:

- Strenge Prüfung, für wen die Information tatsächlich notwendig ist. Formulierung eines klar umrissenen Adressatenkreises der gesetzlichen Verpflichtungen (d.h. kein Vorgehen nach dem „Gießkannenprinzip“).
- Bei tatsächlich vorhandenem Informationsbedarf zunächst prüfen, ob die benötigten Daten auch aus vorhandenen Datenquellen gewonnen werden können; ggf. rechtl. Rahmen für den Datenabruf schaffen.
- Flexibilität im Hinblick auf den Übermittlungsweg, so dass die zur Information Verpflichteten selbst entscheiden, bzw. aus mehreren geeigneten Übermittlungsmöglichkeiten auswählen können, wie sie die Betroffenen angemessen informieren (bspw. auch per E-Mail).
- Flexibilität im Hinblick auf den genauen Übermittlungszeitpunkt; d.h. in der Regel nur Vorgabe eines Zeitpunktes, zu dem die Information spätestens erteilt werden muss. Damit würde Unternehmen die Möglichkeit eröffnet, Informationen im Zusammenhang mit ohnehin anstehenden Kundeninformationen, wie z.B. dem Kontoauszug, zu informieren (und dadurch auch Porto einsparen).
- Um eine rechtskonforme und aufwandsarme Information (z.B. für Kunden) zu erleichtern, können sich von der Bundesregierung veröffentlichte Mustertexte anbieten. Bei deren Erarbeitung sollten betroffene Verbände eingebunden werden.
- Die Identifikation geeigneter Kommunikationswege und verständlicher Kommunikationsinhalte (siehe auch unter Ziff. 7).

2.2.4 Schulungskosten

Als Folge gesetzlicher Änderungen kann bei Beschäftigten der betroffenen Unternehmen Fortbildungsbedarf entstehen. Dieser kann unmittelbar im Gesetz verankert sein (bspw. die Vorlage eines Sachkundenachweises) oder mittelbar aus der gesetzlichen Änderung

resultieren (bspw. wenn die Novellierung so umfangreich ist, dass dazu spezielle Schulungen zur Umstellung auf die neuen Prozesse im Unternehmen notwendig sind).

Zur Begrenzung des dadurch anfallenden Umstellungsaufwands können auf Ebene der Gesetzgebung beitragen:

- Einfache gesetzliche Regelungen; je einfacher und eindeutiger die gesetzliche Regelung formuliert ist, desto geringer ist der Aufwand, Betroffene in Form von Schulungen mit dieser Materie vertraut zu machen.
- Strenge Prüfung des Bedarfs, für wen die Fortbildung tatsächlich notwendig ist. Formulierung eines klar umrissenen Adressatenkreises der gesetzlichen Verpflichtungen (d.h. kein Vorgehen nach dem „Gießkannenprinzip“).
- Für Novellierungen verschiedener Gesetze innerhalb eines Rechtsbereiches zeitgleiches Inkrafttreten (z. B. einmal im Jahr) vorsehen, so dass die Schulungen gebündelt stattfinden können.
- Neben Präsenzveranstaltungen ausdrücklich auch Fern- oder Online-Schulungen zum Selbststudium zulassen.
- Die notwendigen Schulungsinhalte in die Ausbildungspläne integrieren, so dass für diese Mitarbeitergruppe kein Nachschulungsbedarf entsteht.
- Verzicht auf gesonderte Nachweispflichten in Bezug auf die mit der Schulung erworbenen Fachkenntnisse, wenn Unternehmen ohnehin ein Eigeninteresse an der Fachkunde der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben.

2.2.5 Anpassung von Organisationsstrukturen

Organisationsstrukturen sind ein System aus Regeln, die einen Handlungsrahmen in der Organisation (z. B. einem Unternehmen) bilden bzw. die Abläufe festlegen. Eine gesetzliche Änderung kann eine Anpassung von Organisationsstrukturen zu einem bestimmten Zeitpunkt vom Normadressaten fordern.

Zur Begrenzung des dadurch anfallenden Umstellungsaufwands können folgende Maßnahmen beitragen:

- Im Rahmen der Gesetzgebung darauf achten, dass neue/geänderte Verfahren bundesweit einheitlich geregelt werden. Dies minimiert den Aufwand im Vollzug.
- Textbausteine (bspw. Mustersatzungen, Klauseln in Verträgen und Regelungswerken) zur Verfügung stellen, um zügig und rechtssicher Änderungen innerhalb von Organisationsstrukturen umzusetzen.
- Gesetzliche Regelungen zur unternehmensinternen Ausgestaltung vermeiden, wie der Vorgabe Rechnung zu tragen ist. Beispiel: Bei der Schaffung einer

Beauftragtenfunktion keine Regelungen treffen, wer für die Übernahme dieser Funktion in Frage kommt und wo diese organisatorisch anzusiedeln ist.

2.2.6 Anpassung von Produkten, Fertigungsprozessen und Beschaffungswegen

Wenn aufgrund neuer gesetzlicher Anforderungen Produkte, Fertigungsprozesse sowie Beschaffungswege zu einem bestimmten Zeitpunkt angepasst oder umgestellt werden müssen und diese Anpassung/Umstellung ausschließlich aufgrund dieser gesetzlichen Änderung erfolgt, kann dafür Umstellungsaufwand entstehen.

Zur Begrenzung des dadurch anfallenden Umstellungsaufwands können auf Ebene der Gesetzgebung beitragen:

- Vorgabe von Zielen bzw. Schutzstandards statt Vorgabe bestimmter anzuwendender Technologien, so dass die Normadressaten selbst die aufwandsärmere Lösung finden können.
- Schaffung von Synergieeffekten durch die Übertragung von Lösungen aus vergleichbaren gesetzlichen Regelungen der Vergangenheit oder aus anderen Rechtsgebieten.

3 Quantitative Begrenzung des Umstellungsaufwands

In den ersten zwei Jahren der 19. Legislaturperiode lag der durch alle von der Bundesregierung beschlossenen Regelungsvorhaben verursachte Umstellungsaufwand bei rund 900 Mio. Euro. Das ist weniger als ein Fünftel des Wertes der 18. Legislaturperiode. Zu diesem Rückgang dürfte auch beigetragen haben, dass sich die Bundesressorts im Zuge der Erarbeitung dieses Konzepts intensiv mit Ansatzpunkten zur Begrenzung des Umstellungsaufwands auseinandergesetzt haben.
Die Bundesregierung erwartet, den Umstellungsaufwand in der laufenden Legislaturperiode durch den Einsatz der vorgenannten Hebel gegenüber der vergangenen Legislaturperiode auch weiterhin spürbar zu begrenzen.
Spätestens wenn für zehn Jahre Daten zum Umstellungsaufwand vorliegen, wird die Bundesregierung prüfen, ob weitere quantitative Ansatzpunkte zu seiner Begrenzung herangezogen werden können.

4 Dokumentation im Vorhaben

In der Begründung zu Regelungsentwürfen, die Umstellungsaufwand verursachen, weist die Bundesregierung darauf hin, dass das vorliegende Konzept angewandt wurde.

...

Das ff. Ressort kann im Rahmen der Darstellung des Erfüllungsaufwands nach § 44 Abs. 4 GGO auch zusammenfassend skizzieren, ob und wenn ja welche Umsetzungsvarianten zur Erreichung des Regelungsziels geprüft worden sind (Höhe des Umstellungsaufwands und Einfluss auf die Wirkung des Vorhabens, Erwägungsgründe). Bei Regelungsvorhaben mit hohem Umstellungsaufwand liegt eine solche Dokumentation nahe.

5 Monitoring und Berichtswesen

Im Rahmen des etablierten quartalsweisen Monitoring über die Veränderung des Erfüllungsaufwands wird das Statistische Bundesamt zusätzlich fortschreiben, wie sich der Umstellungsaufwand für Ressorts und die Bundesregierung insgesamt entwickelt und dadurch die Transparenz systematisch erhöhen.

Die nach § 7 NKRG vorgesehene jährliche Berichtspflicht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag erfasst auch diese Entwicklungen. Die Bundesregierung wird bei der Bewertung und Kommunikation etwaige Sondereffekte hinreichend berücksichtigen, z.B. auf besonders hohe Umstellungsaufwände einzelner Vorhaben gesondert hinweisen.

Die Transparenz über den Umstellungsaufwand wird zudem dadurch erhöht, dass der Jahresbericht zukünftig auch über die einzelnen Fallgruppen des Umstellungsaufwands differenziert berichtet (Anzahl der Vorgaben nach Fallgruppen, Höhe des Erfüllungsaufwands nach Fallgruppen). Hierfür wird das Statistische Bundesamt Vorgaben, die Umstellungsaufwand verursachen, in der Datenbank nach fallgruppenspezifischen Merkmalen erfassen.

6 Inkrafttreten / Evaluierung

Das vorliegende Konzept ist für Regelungsvorhaben anzuwenden, zu denen ab dem 1. Januar 2020 die Ressortabstimmung eingeleitet wurde.

Die Bundesregierung wird zum Ende der 19. Legislaturperiode ihre Erfahrungen mit der Anwendung dieses Konzeptes auswerten und dieses weiterentwickeln.

7 Ansprechpartner

Bei **grundsätzlichen Fragen zum vorliegenden Konzept**: Bundeskanzleramt, Referat 613 (Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau), Mailadresse **referat613@bk.bund.de**; weitergehende Informationen zu Besserer Rechtsetzung und Bürokratieabbau: **https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/buerokratieabbau**

...

Bei Fragen zur **Beteiligung Betroffener** im Zusammenhang mit der Beurteilung des Umstellungsaufwands (siehe Ziff. 2.1.2), der **Entwicklung von Umsetzungshilfen** (siehe Ziff. 2.1.3) oder der Bestimmung **geeigneter Kommunikationswege und verständlicher Kommunikationsinhalte** (siehe Ziff. 2.2.3): Bundeskanzleramt, Referat 612 (*wirksam regieren*), Mailadresse **referat612@bk.bund.de**;
weitergehende Informationen: **https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/wirksam-regieren**

Bei Fragen zur **Methodik der Ermittlung des Umstellungsaufwands** und zu dessen **Monitoring**: Statistisches Bundesamt, Gruppe A3, Mailadresse **erfuellungsaufwand@destatis.de**;

Bei Fragen zur **Darstellung des Umstellungsaufwands** im Regelungsvorhaben: Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrats; Übersicht der zuständigen Ansprechpartner: **https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/ueber-uns/sekretariat**

Beschluss des St-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 26. November 2019

Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung

Der Staatssekretärsausschuss konkretisiert die Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben vom 23. Januar 2013 wie folgt:

1. In der Begründung des Regelungsvorhabens soll neben den Angaben nach § 44 Abs. 7 GGO knapp dargestellt werden, welche Ziele bei der Evaluierung zugrunde gelegt werden und welche Kriterien für die Zielerreichung dabei voraussichtlich herangezogen werden. Dies ermöglicht es, Vorsorge dafür zu treffen, dass zum Zeitpunkt der Evaluierung die voraussichtlich erforderlichen Daten zur Verfügung stehen.

2. Soweit Vorschriften, die bereits Gegenstand einer Evaluierung waren, in neuen Regelungsvorhaben geändert werden, stellen die Ressorts dies in der Begründung dar, wenn die Ergebnisse der Evaluierung Eingang in das Vorhaben gefunden haben.

3. Die Bundesregierung erstellt eine Arbeitshilfe, in der Arbeitsschritte und Methoden einer Evaluierung (u.a. Fragestellung der Evaluierung, Datenerhebung und -auswertung, Qualitätssicherung, Aufbereitung der Ergebnisse im Evaluierungsbericht) dargestellt sind.

4. Die Ressorts sollen eine zentrale Arbeitseinheit als Ansprechpartner für Evaluierungen von Regelungsvorhaben intern benennen.

5. Interne Evaluierungsberichte werden grundsätzlich vor ihrer Veröffentlichung durch eine unabhängige Stelle hinsichtlich ihrer Qualität überprüft. Bei Regelungsvorhaben, bei denen der jährliche Erfüllungsaufwand einen Wert von 5 Millionen Euro überschreitet, findet eine Qualitätssicherung stets statt. Die Prüfung sollte sich darauf beziehen, ob in der Evaluierung nachvollziehbar und plausibel auf die im Gesetzentwurf getroffenen Annahmen hinsichtlich der Ziele und der Wirkungen eingegangen wurde und

...

welche Daten dafür herangezogen wurden. Der NKR bietet an, diese Qualitätssicherung durchzuführen.

6. Bei Evaluierungen, die den Erfüllungsaufwand zum Gegenstand haben können, binden die Ressorts das Statistische Bundesamt (StBA) frühzeitig in die Planung von Evaluierungen ein, um eine sinnvolle Verzahnung der Nachmessung des Erfüllungsaufwands und der Evaluierung sicherzustellen. Beim StBA wird eine Kompetenzstelle eingerichtet, die die Ressorts bei Bedarf zur Planung und Durchführung von Evaluierungen berät.

7. Im Rahmen ihrer Weiterbildungsstrategie (Ziffer I.5 des Arbeitsprogrammes Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018) stellt die Bundesregierung Schulungsangebote für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ressorts zur Verfügung, die Evaluierungen durchführen.

8. Die Ressorts nehmen zur Frage Stellung, welche Schlussfolgerungen beziehungsweise weiteren Vorgehensweisen sie aus den Evaluierungsergebnissen ziehen.

9. Im Rahmen der Evaluierung sollen die Ressorts in geeigneter Weise Länder, kommunale Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände soweit betroffen zur Frage der Zielerreichung und ggfs. auch zu den in der Konzeption genannten weiteren Prüfkriterien einbinden. Sie berücksichtigen dabei auch die im Zweiten nationalen Aktionsplan der Bundesregierung im Rahmen der Teilnahme an der Open Government Partnership enthaltene Zielsetzung, die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern und Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft in das Regierungshandeln zu stärken.

10. Evaluierungen und Stellungnahmen der Bundesregierung nach Ziffer 8 werden grundsätzlich auf einer zentralen Online-Plattform der Bundesregierung veröffentlicht.

Bundeskanzleramt
Referat 613

Auszug (Seiten 1, 2) Protokoll der Sitzung des Staatssekretärsausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 17. Juni 2021

Teilnehmer: vgl. beiliegende Liste

Weitere Anlagen: - 3 -

StM Dr. Hoppenstedt begrüßt neben den Mitgliedern des St-Ausschusses die Vertreter des **Nationalen Normenkontrollrates** (NKR), Herrn Dr. Ludewig und Frau Prof. Dr. Kuhlmann, sowie die weiteren Teilnehmer der Sitzung.

TOP 1: Deckelung aufgrund mangelnder Kompensationsfähigkeit nach dem One in one out-Konzept

StM Dr. Hoppenstedt führt zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote (THG-QuotenG) aus, dass sich der Bedarf der Deckelung nach dem One in, one out-Konzept ergebe, weil die über die 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben hinausgehenden Belastungen mit rund 4,1 Milliarden Euro so hoch sei, dass sie die Kompensationsfähigkeit des ff. BMU offensichtlich überstiegen.

Das Vorhaben zeichne sich durch Besonderheiten aus, die Gegenstand vertiefter bilateraler Gespräche mit NKR sowie BMU gewesen seien. So habe **StM Dr. Hoppenstedt** mit dem NKR erörtert, wie die Höhe des Erfüllungsaufwands für erst weit in der Zukunft zu erfüllende Vorgaben zutreffender ermittelt werden könnte. Gegenstand der Gespräche mit dem BMU sei die Frage gewesen, ob und inwieweit die Umsetzung von EU-Zielen unter die 1:1-Ausnahme bei One in, one out subsumiert und wie die Betroffenheit weiterer Ressorts berücksichtigt werden könnte.

Der vorab übermittelte Beschlussvorschlag greife unter Ziff. 2 diese Diskussionen auf und skizziere die Entwicklung von Lösungsansätze für die nächste LP, ohne der nächsten Bundesregierung vorzugreifen.

Der **NKR** unterstreicht die Besonderheit des THG-QuotenG, da Vorgaben erst nach einer vergleichsweise langen Zeitdauer von fast einem Jahrzehnt voll wirksam würden. Derart lange Zeithorizonte würfen hinsichtlich der Ermittlung des Er-

...

füllungsaufwands neue Fragen auf, weil die Methodik des Erfüllungsaufwandes potentiell zwischenzeitlich entwickelte innovative Lösungen und deren Auswirkungen auf die Kosten nicht abbilde. Der NKR rege an, solche Effekte anhand pauschaler Korrekturfaktoren zu berücksichtigen und habe hierzu bereits Gespräche mit namhaften wissenschaftlichen Instituten geführt. Danach könne sich abzeichnen, dass sich für derartige Fälle mittels ökonomischer Expertise standardisierte Korrekturfaktoren ermitteln ließen. Der NKR bittet, bei einer entsprechenden Weiterentwicklung der Methodik des Erfüllungsaufwands eingebunden zu werden.

Zudem erwähnt der NKR, dass die aktuelle Diskussion um die Höhe von Kosten es nahelege, auch den Nutzen von Regelungsvorhaben mehr als bisher in den Vorhaben darzustellen und bietet seine Mitwirkung bei methodischen Fortentwicklungen an.

BMU trägt vor, dass das THG-QuotenG über eine 1:1 Umsetzung der RED II-EU-Richtlinie hinaus gehen musste, um die Klimaziele im Verkehrswesen zu erreichen. Insoweit werde auch der ressortübergreifende Charakter von Klimaschutzgesetzen sichtbar. Würde man die Kosten bei One in, one out nur dem ff. Ressort zurechnen, könnte dies Fehlsteuerungsanreize auslösen, denen durch eine kluge Fortentwicklung des One in, one out-Verfahrens vorgebeugt werden solle. Dabei sei auch zu beurteilen, wie die Umsetzung von EU-Klimazielen perspektivisch berücksichtigt werden könne. BMU empfiehlt, den von BKAmt vorgelegten Beschlussvorschlag zu unterstützen.

BMI unterstützt die im Beschlussvorschlag skizzierten Weiterentwicklungen und bittet auch für **BMJV** um frühzeitige Einbindung.

Der **St-Ausschuss** beschließt einstimmig den Beschlussvorschlag (Anlage 1).

TOP 2: Mitteilung zur Besseren Rechtsetzung der Europäischen Kommission

...

Beschluss des St-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 17. Juni 2021

TOP 1: Deckelung der Kosten aus dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote aufgrund mangelnder Kompensationsfähigkeit nach dem One in, one out-Konzept

Beschluss

Die Bürokratiebremse One in, one out findet seit 2015 auf alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung Anwendung. Dabei wird grundsätzlich in gleichem Maße laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft abgebaut, wie durch neue Regelungsvorhaben zusätzliche Belastungen entstehen. Mit der One in, one out-Regel ist es gelungen, den laufenden jährlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft seit 2015 um 3,1 Mrd. Euro zu senken. Die Bundesregierung ist entschlossen, die One in, one out-Regel auch künftig konsequent anzuwenden.

Nach der Konzeption der One in, one out-Regel kann der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau im Einzelfall eine 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 diesem Hintergrund beschließt der Staatssekretärsausschuss:

1. Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote geht mit 4,1 Mrd. EUR über eine 1:1 Umsetzung der RED II (Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen) hinaus und ist insoweit One in, one out-relevant. Diese Kosten übersteigen nachvollziehbar die Kompensationsfähigkeit des federführenden Ressorts (BMU) und sind auch auf Regelungen zurückzuführen, die BMWi und BMVI in den Gesetzentwurf eingebracht haben. Daran wird sichtbar, dass Maßnahmen zum Klimaschutz oft ressortübergreifenden Charakter haben und die Eindämmung des Klimawandels als gemeinsame Aufgabe aller Ressorts verstanden wird. Der NKR wurde zur Deckelung angehört und hat dazu eine positive Stellungnahme abgegeben.

   Die Kosten werden daher mit 4,1 Mrd. EUR vollständig gedeckelt.

2. Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und seiner Folgen werfen einige neue Fragen im Hinblick auf die Ermittlung von Erfüllungsaufwand sowie die Umsetzung der One in, one out-Regel auf:

- Die nationalen Klimaziele sind mittel- und langfristig angelegt und reichen derzeit gemäß dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes bis in das Jahr 2030 (mindestens 65 % Minderung der Treibhausgasemissionen), perspektivisch sogar bis in das Jahr 2045 (Treibhausgasneutralität); diese unterscheiden sich von den europäischen Zielen, die bis 2030 eine Minderung der Treibhausgasemissionen um 55% und erst bis 2050 Treibhausgasneutralität vorsehen. Die Vorgaben sind weitgehend technologieoffen. Die Höhe des Erfüllungsaufwandes, der durch Maßnahmen zur Erreichung dieser Klimaziele entsteht, ist dementsprechend von Änderungen des Marktumfelds und der Preise sowie von laufenden oder künftigen technologischen Entwicklungen mit daraus entstehenden Innovationen in der jeweiligen Zeitspanne abhängig. Infolgedessen begegnet die präzise Schätzung des Erfüllungsaufwandes zum Zeitpunkt der Verabschiedung entsprechender Regelungsvorschläge im Kabinett besonderen Schwierigkeiten.
- Der Erfüllungsaufwand, der aufgrund von Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele entsteht, kann oftmals nicht eindeutig einem einzelnen Ressort zugeordnet werden, weil Klimaschutz als Querschnittsthema oft in übergreifender Verantwortung mehrerer Ressorts liegt und konkrete Umsetzungsmaßnahmen regelmäßig durch ressortübergreifende Anliegen gekennzeichnet sind.
- Nationales Klimaschutzrecht wird insbesondere durch europäische Vorgaben in Gestalt von Richtlinien geprägt. Oftmals bestehen seitens der Europäischen Union verpflichtende Zielvorgaben, ohne die konkreten Umsetzungsmaßnahmen vorzuschreiben. Diese bedingen nationale, sektorspezifische und zeitspezifische Detailplanungen. Beispielhaft ist die Effort-Sharing-Regulation (Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013) zu nennen.

Die Bundesregierung wird prüfen, wie diesen Besonderheiten im Rahmen der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes und der One in, one out-Regel angemessen Rechnung getragen werden kann. Zur Frage, wie sich mögliche zukünftige technologische Entwicklungen und Innovationen bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands bei langfristig wirksamen Maßnahmen angemessen abbilden lassen, wird externe wissenschaftliche Expertise eingeholt. Die Ressorts und der Normenkontrollrat werden hierbei eng eingebunden. Über etwaigen methodischen Anpassungsbedarf wird die nächste Bundesregierung befinden.

Stichwortliste

Stichwort	**Beschluss-Nummer**
Bilanzierung im Jahresbericht	4
Bilanzierungszeitraum Oioo	12
Bürokratiebremse	7
Bürokratiekostenindex (BKI)	2, 6
Checkliste zur Prüfung des Aufwands von EU-Vorhaben	10
Deckelung	7, 16
einmaliger Erfüllungsaufwand / Umstellungsaufwand und Oioo	7
eNorm	5
Elektronisches Gesetzgebungsverfahren	5
Erhebliche Gefahr und Oioo	7
EU-ex-ante-Verfahren	10
Evaluierung	3, 4, 8, 14, 15
Evaluierungskonzept von 2013	4
Evaluierungskonzeption, Fortentwicklung 2019	15
Jahresberichte über die Entwicklung des Bürokratieabbaus und des Erfüllungsaufwands gemäß § 7 Nr. 3 NKRG	4
KMU-Leitfaden	11
KMU-Test-Leitfaden (Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung)	9
Kompensation und Oioo	7, 12
Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben	4
Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung	14

Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in regelungsvorhaben der Bundesregierung (Fassung Oktober 2018)	12
Methodik Oioo	7, 12, 16
Nutzenbewertung und Nutzendarstellung rechtlicher Regelungen	5, 13
Oioo	7, 12, 16
One in, one out-Regel	7, 12, 16
Pilotphase zur Ebenen übergreifenden Vollzugsaufwandsermittlung	11
Pilotverfahren zur systematischen Evaluierung	8
Prüfliste Bessere Rechtsetzung von 2016	1
Quartalsweise Erhebung des BKI	6
Redaktionsstab Rechtssprache im BMJV	12
Sprachberatung	12
Statistisches Bundesamt	2
Umstellungsaufwand / einmaliger Erfüllungsaufwand und Oioo	7, 14
Verständlichkeit bundesrechtlicher Regelungen	12
Vollzugsaufwandsermittlung	11

Jahrgang	Anhang
2007	**Anhang 1:** Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit
	Anhang 2: Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006: Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung
	Anhang 3: Kabinettsbeschluss vom 28. Februar 2007
	Anhang 4: Beschluss EU-Staatssekretäre zur Bürokratiekostenabshätzung auf EU-Ebene vom 8. Oktober 2007 Leitlinien zur Bürokratiekostenschätzung bei der EU-Gesetzgebung
2008	
2009	**Anhang 1:** Wachstum.Bildung.Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU,CSU und FDP vom 26. Oktober 2009
	Anhang 2: Beschlüsse der Kabinettsklausur am 17. und 18. November 2009
2010	**Anhang 1:** Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010: Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. LP
	Anhang 2: Kabinettsbeschluss vom 21. April 2010: Eckpunkte für erste Maßnahmen zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürger sowie der Verwaltung
2011	**Anhang 1:** Kabinettbeschluss vom 14. Dezember: Eckpunkte zur weiteren Entlastung der Wirtschaft von Bürokratiekosten
2012	**Anhang 1:** Kabinettbeschluss vom 28. März 2012 Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung
	Anhang 2: Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben gemäß Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung der Bundesregierung vom 28. März 2012
	Anhang 3: Weiterentwicklung des EU-ex-ante-Verfahrens Beschluss der Europa-Staatssekrätere vom 17. Dezember 2012 zur Ergänzung der Leitlinien zur Bürokratiekostenabschätzung
2013	
2014	
2015	**Anhang 1:** Konzeption einer one in, one out - Regel

Anhang2: Übersicht Bürokratiebremse (One in,one out)

2016 **Anhang 1:** Bessere Rechtsetzung 2016

2017

2018

2019 Beschlüsse des Staatssekräterausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 26. November 2019:

Anhang 1: Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung

Anhang 2: Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung

Anhang 3: Ermittlung und Darstellung des Nutzens in Regelungsvorhaben der Bundesregierung