

DIE BÜROKRATIEKOSTENMESSUNG DURCH DEN NATIONALEN NORMENKONTROLLRAT IN DEUTSCHLAND - STAND UND PERSPEKTIVEN

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A.

(Vortrag an der EURAC, 29.4.2010)

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
Freiherr-vom-Stein-Straße 2 • Postfach 1409 • D-67324 Speyer am Rhein
Tel.: + 49 - (0) 62 32 / 654 - 386 • Fax: + 49 - (0) 62 32 / 654 - 290
E-Mail: foev@foev-speyer.de • Internet: <http://www.foev-speyer.de>

1

Was ist das Standardkostenmodell

- **Thema der Gesetzesfolgekosten: „Dauerthema“ der
Gesetzgebungslehre und Public Economy seit den 1960er Jahren, in
Deutschland besonders seit den 1980er Jahren**

- **Phasen (Helmut Wollmann/Reinhard Stockmann):**

- **Erste Phase: 1960er/70er Jahre: Steuerungseuphorie,
Evaluation planungsbegleitend, experimentelle Politik**
- **Zweite Phase: 1980er Jahre: zu
Kostenreduktion/Aufgabenkritik**
- **Aktuelle Phase: „Wiederentdeckung“, auch d. Europ. Einfluss
(Mandelkern-Report: Mandelkern-Group on Better Regulation,
Final Report, November 2001)**

- **ACTAL (Adviescollege toetsing administratieve lasten), Niederlande
(Anfang der 1990er Jahre): Instrument der Berechnung von Kosten,
die Bürgern oder Wirtschaft bei der Erfüllung von
Informationspflichten entstehen können: "Standardkosten-Modell"**

2

Verankerung des SKM in Deutschland

- Koalitionsvertrag der Großen Koalition 2005 zwischen CDU, CSU und SPD: Vereinbarung der Einrichtung eines Normenkontrollrates
- Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006; auf Vorschlag der Bundeskanzlerin von Bundespräsident am 19. September 2006 acht Mitglieder in den Normenkontrollrat berufen
- High Level Expert Group on Administrative Burdens (Chairman: Dr. Edmund Stoiber), November 2007
- 2. Stufe der Föderalismusreform in Deutschland: Art. 91d GG
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP von Oktober 2009: ‚Ausbau‘ des Nationalen Normenkontrollrates: „1.3. Investitionsbremsen lösen“: „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung wirken wie ein Wachstumsprogramm zum Nulltarif. Gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise wollen wir dieses Potential nutzen.“
- Zwischenber. d. Staatssekretärsaussch. „Bürokratieabbau“ (6/2009)
- Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010: „Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. LP“³

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Standardkostenmodell: Nationaler Normenkontrollrat



Rechtsgrundlage: Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006

Mitglieder: Auf Vorschlag der Bundeskanzlerin durch den Bundeskanzler ernannte, ehrenamtlich arbeitende acht Mitglieder aus Vertretern der Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Justiz und Verwaltung (u. a. Prof. Dr. Gisela Färber, Speyer), Vorsitzender Dr. Johannes Ludewig. Amtszeit fünf Jahre, eine erneute Berufung ist möglich. Der Rat setzt sich aus Vertretern der Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Justiz und Verwaltung zusammen. Trifft sich i. d. R. wöchentlich.

Unterstützt durch ein **Sekretariat im Bundeskanzleramt** (sieben⁴ Beschäftigte); Näheres unter <http://www.normenkontrollrat.bund.de>.

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Standardkostenmodell: Nationaler Normenkontrollrat

Arbeitsweise: sogenannter „Methodenwächter“: Überprüfung vorgelegter Gesetzesentwürfe, ob Standards eingehalten wurden

Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien haben die Ministerien (Fachreferate) die Folgekosten der Informationspflichten für die Wirtschaft abzuschätzen und für Bürger, Verwaltung und Wirtschaft auszuweisen, der NKR prüft, ob das geschehen ist (ex ante-Schätzung).

Ministerien wurde zur Herstellung der Vergleichbarkeit ein Leitfaden an die Hand gegeben, der (aufbauend auf die Vorarbeiten der Bertelsmann-Stiftung und von Rambøll Management für einige Länder, z. B. Niedersachsen) durch den Kontrollrat selbst im Zusammenwirken mit den Fachministerien, das Statistische Bundesamt und die Geschäftsstelle Bürokratieabbau entwickelt wurden.

5

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Standardkostenmodell: Nationaler Normenkontrollrat

(aufbauend auf Überlegungen der Bertelsmann-Stiftung und Rambøll Management)

Erfasst nur Kosten, die der Wirtschaft durch Erfüllung von Informationskosten entstehen (Vorteil der Komplexitätsreduktion wie zugleich Problem).

Formel:

Standardaktivitäten	Zeitaufwand in Minuten	x	Lohnsatz in €/Stunde	x	Fallzahl	=	Bürokratiekosten in €
Formular ausfüllen	3,0		28,50		6.500.000		9.262.500
Berechnungen durchführen	5,0		28,50		6.500.000		15.437.500
Überprüfen der Einträge	4,0		28,50		6.500.000		12.350.000
Kopieren, Archivieren	2,5		28,50		6.500.000		7.718.750
Gesamt	14,50		28,50		6.500.000		44.768.750

Prospektiv (ex ante) und begleitend bzw. retrospektiv (ex post)

6

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Standardkostenmodell: Nationaler Normenkontrollrat

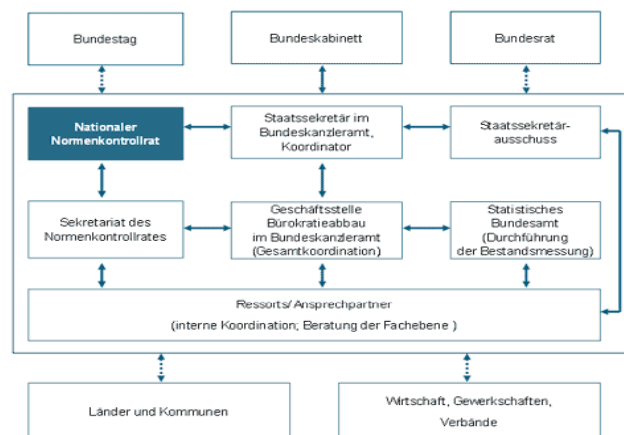
- wie ein Ressort bei Gesetzesentwürfen (in allen Stadien) sowie bei Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zu beteiligen, vgl. §§ 44, 45 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (d.h. zusätzlich zu Justizministerium, § 46: rechtssystematische und rechtsförmliche Prüfung)
- **Berichterstatter für jedes Ministerium im Kontrollrat/Ressortprinzip => Beschlussvorlage, über die im Plenum abgestimmt und die dem federführenden Ministerium und dem Bundeskabinett sowie später dem Parlament vorgelegt wird**

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

7

Standardkostenmodell: Nationaler Normenkontrollrat

www.normenkontrollrat.bund.de



Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

8

Standardkostenmodell: Nationaler Normenkontrollrat

•Prüft folgende Fragestellungen (ex ante Kontrolle):

- spezifische Folgekosten quantifiziert und nachvollziehbar dargestellt?**
- Suche nach Alternativen mit weniger Folgekosten erfolgt?**
- Kostengünstigste Alternative ausgewählt?**
- Daneben nach gesetzlichem Auftrag auch für Bestandsmessung von Gesetzen, Unterstützung von Initiativen der Europäischen Union, methodische Weiterentwicklung des SKM zuständig (vgl. § 1 NKR-Gesetz).**

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Weiterentwicklung von Nationalem Normenkontrollrat und SKM in Deutschland

Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010: „Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. Legislaturperiode“:

- 1. Realisierung des 25-Prozent-Nettoabbauziels für Informationspflichten der Wirtschaft**
- 2. Abbau bestehender Belastungen in prioritären Lebens- und Rechtsbereichen**
- 3. Erweiterung des Ex-ante-Verfahrens**
- 4. Erweiterung d. Zuständigk. d. Nationalen Normenkontrollr.**
- 5. Bürokratieabbau auf EU-Ebene voranbringen**

10

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010: „Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. Legislaturperiode“:

1. Realisierung des 25-Prozent-Nettoabbauziels für Informationspflichten der Wirtschaft

- a) durch bundesrechtliche Informationspflichten verursachten Kosten der Wirtschaft bis Ende 2011 netto um 25 Prozent im Vergleich zur Rechtslage am 30. September 2006 senken (bislang ca. 15 %)
- b) EU-Recht in die Prüfungen der Bürokratiekosten einzubeziehen, als es durch einen Rechtssetzungsakt des Bundesgesetzgebers in nationales Recht umgesetzt worden ist.
- c) seit 1. Oktober 2006 entstandene Kosten aus Informationspflichten sind durch Vereinfachungen an anderer Stelle zu kompensieren.

2. Abbau bestehender Belastungen in prioritären Lebens- und Rechtsbereichen

3. Erweiterung des Ex-ante-Verfahrens

4. Erweiterung d. Zuständigk. d. Nationalen Normenkontrollr.

5. Bürokratieabbau auf EU-Ebene voranbringen

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010: „Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. Legislaturperiode“:

1. Realisierung des 25-Prozent-Nettoabbauziels für Informationspflichten der Wirtschaft

2. Abbau bestehender Belastungen in prioritären Lebens- und Rechtsbereichen

- Planungs- und Baurecht von Infrastrukturvorhaben (u. a. BMVBS, BMU);
- Steuererklärungen, steuerliche und zollrechtliche Nachweispflichten (u. a. BMF);
- Harmonisierung und Verkürzung der Aufbewahrungs- und Prüfungsfristen nach Handels-, Steuer-, und Sozialrecht (u. a. BMJ, BMF, BMAS);
- Betriebliche Beauftragte (u. a. BMAS, BMI, BMU);
- Antrag auf gesetzliche Leistungen, insbesondere für Existenzgründer und Kleinunternehmen sowie bei drohender Firmeninsolvenz (u. a. BMAS, BMWi); Menschen, die pflegebedürftig, chronisch krank oder akut schwer krank sind (u. a. BMG); Familien und Alleinerziehende (u. a. BMF, BMFSFJ);
- Erleichterung der elektronischen Übermittlung der Gewerbeanzeige (u. a. BMWi).

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010: „Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. Legislaturperiode“:

- 1. Realisierung des 25-Prozent-Nettoabbauziels für Informationspflichten der Wirtschaft**
- 2. Abbau bestehender Belastungen in prioritären Lebens- und Rechtsbereichen**
- 3. Erweiterung des Ex-ante-Verfahrens:**
„alle neuen Regelungsvorschläge der Bundesregierung einer umfassenden Prüfung [zu unterziehen], welche Auswirkungen sie auf den Aufwand von Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung zur Erfüllung bundesrechtlicher Vorgaben haben“
- 4. Erweiterung d. Zuständigk. d. Nationalen Normenkontrollr.**
- 5. Bürokratieabbau auf EU-Ebene voranbringen**

13

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010: „Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. Legislaturperiode“:

- 1. Realisierung des 25-Prozent-Nettoabbauziels für Informationspflichten der Wirtschaft**
- 2. Abbau bestehender Belastungen in prioritären Lebens- und Rechtsbereichen**
- 3. Erweiterung des Ex-ante-Verfahrens:**
- 4. Erweiterung der Zuständigkeiten des Nationalen Normenkontrollrats**
„Die Bundesregierung unterstützt die Überlegungen zur Erweiterung des Mandats des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) zur Überprüfung von Regelungsvorhaben auf die Einhaltung der methodengerechten Durchführung der festgelegten Anforderungen insbesondere hinsichtlich der Plausibilitätsprüfung der so genannten sonstigen Bürokratiekosten sowie der Befristungsmöglichkeiten.
Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, den NKR umfassender in die Rechtsetzung einzubeziehen.“
- 5. Bürokratieabbau auf EU-Ebene voranbringen**

14

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010: „Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. Legislaturperiode“:

- 1. Realisierung des 25-Prozent-Nettoabbauziels**
- 2. Abbau bestehender Belastungen in prioritären Lebens- und Rechtsbereichen**
- 3. Erweiterung des Ex-ante-Verfahrens:**
- 4. Erweiterung d. Zuständigk. d. Nationalen Normenkontrollr.**
- 5. Bürokratieabbau auf EU-Ebene voranbringen**
 - sich eindringlich für eine Reduktion der Bürokratie auf EU-Ebene einsetzen und neue unnötige Bürokratie verhindern.
 - bei den Verhandlungen zu neuen Regelungsvorhaben der EU auf einer plausiblen Folgenabschätzung bestehen und eigene Vorschläge zur Vereinfachung einbringen.
 - Einsetzen für einen unabhängigen Rates für Bürokratieabbau bei der Europäischen Kommission nach Vorbild des NKR
 - Ausweitung des Mandats der Hocharangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

15

Fazit: Das SKM – ein Modell mit Zukunft?

- hat sich in Deutschland bewährt (wie auch in den Niederlanden u. a.)
- Soll auf europäischer Ebene verstärkt eingesetzt werden (Interview Dr. Stoiber 2009)
- Nachteil: erfasst nur spezielle Folgen von Gesetzen (Informationslasten, nicht soziale, ökologische Folgen, verwaltungsinterne Belastung)
- insoweit Fortentwicklung wünschenswert
- aber: Ein guter „erster Anfang“, da nicht zu komplex (aber komplex genug)

Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

16

Literatur:

Dietze, Doris / Färber, Gisela: Ein Jahr Nationaler Normenkontrollrat, *Verwaltung & Management* 2007, S. 283 – 288.

Promberger, Kurt: Controlling für Politik und Öffentliche Verwaltung, 2. Aufl., Wien 2002.

Stockmann, Reinhard: Evaluation in Deutschland, in: Derselbe (Hrsg.), *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder*, Opladen 2000, S. 11 – 40.

Wollmann, Hellmut: Leistungsmessung („performance measurement“) in Politik und Verwaltung: Phasen, Typen und Ansätze im internationalen Überblick, in: Sabine Kuhlmann/Jörg Bogumil/Helmut Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*, Wiesbaden 2004, S. 21 – 46.

17

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

18