



„Den Vollzug bei der Gesetzgebung mitdenken“

Bürokratieabbau durch Kostentransparenz – Einbindung kommunaler Praktiker bei der Ermittlung des Vollzugaufwands von Bundesrecht

Kommunen beim Bürokratieabbau stärker einbinden

Um den **Bürokratieabbau** voranzubringen, sollen **Kommunen** systematischer in die Ermittlung des Vollzugaufwandes **eingebunden** werden, der sich aus der Rechtsetzung des Bundes ergibt. Unnötiger Vollzugaufwand für Länder und Kommunen kann **nur dann** vermieden und verringert werden, **wenn** bei der Konzeption oder Überarbeitung bundesrechtlicher Regelungen das **Vollzugswissen der Praktiker** ausreichend **berücksichtigt wird**. Hier sehen der Nationale Normenkontrollrat (NKR) und die Kommunalen Spitzenverbände Verbesserungspotenzial und haben eine engere Kooperation vereinbart. Die beigefügte Handreichung soll die Verwaltungsfachleute vor Ort mit der Ermittlung des Vollzugaufwandes vertraut machen. **Davon profitierten** einerseits die **Bundesministerien**, indem sie ihre rechtlichen Vorhaben besser auf die Praxis ausrichten können, andererseits aber auch die **Kommunen**, die stärker als bisher auf belastende Effekte hinweisen können.

Bürokratieabbau durch Kostentransparenz

Seit 2006 treibt die Bundesregierung den Abbau bürokratischer Belastungen voran. Sie hat ein **Verfahren** entwickelt, um diese **Belastungen**, die sich aus Gesetzen und Verordnungen des Bundes ergeben, **transparent darzustellen**. Diese Belastungen, auch als **Erfüllungsaufwand** bezeichnet, umfassen „den gesamten messbaren **Zeitaufwand** und die **Kosten**, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei **Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft** sowie der öffentlichen **Verwaltung** entstehen“ (gem. § 2 Abs. 1 NKR-Gesetz).

Die Bundesministerien sind bei Vorlage neuer oder Änderung bestehender Regelungen verpflichtet, vor Befassung des Kabinetts den Erfüllungsaufwand zu ermitteln und in der Begründung ausführlich darzustellen. Dabei spielt der **Erfüllungsaufwand in den Verwaltungen**, der sog. **Vollzugaufwand**, eine wichtige Rolle.

Nationaler Normenkontrollrat als Beratungs- und Kontrollgremium

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) unterstützt als unabhängiges Gremium die Bundesregierung beim Bürokratieabbau. Er ist Beratungs- und Kontrollorgan zugleich und wird durch die Bundesregierung und ggf. auch das Parlament in den Rechtssetzungsprozess eingebunden. Der NKR prüft die ihm zugeleiteten Regelungsvorhaben auf die **Plausibilität der Angaben** zum ermittelten **Erfüllungsaufwand** sowie zu den **Regelungsalternativen**. Für seine Stellungnahme greift er insbesondere auf das Erfahrungswissen der Betroffenen zurück. Die Stellungnahmen des NKR werden Bestandteil der parlamentarischen Drucksachen und sind ab diesem Zeitpunkt für jedermann einsehbar.



Die Einbindung kommunaler Praktiker durch den NKR

Die Einbindung der kommunalen Praktiker durch den NKR **ergänzt die reguläre Beteiligung** nach § 47, Abs. 1 GGO (Zuleitung der Gesetzesvorlagen des Bundes an die Länder und Kommunalen Spitzenverbände) und ist wie folgt strukturiert:

- Der **NKR** identifiziert relevante Regelungsvorhaben des Bundes, **prüft** die Aussagen des zuständigen Bundesministeriums zum **Vollzugsaufwand und den Alternativen**, **formuliert** ggf. mit dem Bundesministeriums dazu Fragen und **übergibt** seine **Anfrage** mit Beginn der Länder- und Verbändebeteiligung nach § 47, Abs. 1 GGO an die **Kommunalen Spitzenverbände**.
- Die Kommunalen Spitzenverbände leiten die Anfrage des NKR an ihre **Mitgliedskommunen** weiter und weisen dabei auf die Fragen zum Vollzugsaufwand und den Alternativen hin.
- Nach Prüfung durch die Mitgliedskommunen geben die Kommunalen Spitzenverbände innerhalb der gesetzten Frist eine **Rückmeldung** an das zuständige Bundesministerium und den NKR.
- Anschließend **prüft** der **NKR**, inwiefern die Rückmeldung der Kommunalen Spitzenverbände zum Vollzugsaufwand und alternativen Umsetzungsmöglichkeiten durch das Bundesministerium aufgegriffen wurden und berücksichtigt dies in seiner Stellungnahme.

Ziel der Einbindung der Kommunen ist es, dass die Praktiker vor Ort die durch die Bundesministerien vorgelegten Aufwandsschätzungen auf Vollständigkeit und Plausibilität prüfen. Sofern Angaben fehlen oder unstimmtig sind, sollen eigene Zahlen ermittelt werden.

Zur **Erleichterung der Prüfung** durch die kommunalen Praktiker unterstützt der NKR die Bundesministerien dabei, die **Aufwandsschätzungen übersichtlich** darzustellen und die entscheidenden **Fragen klar** zu formulieren. Auf diese Weise soll die **Prüfung** für die kommunalen Praktikern **so einfach wie möglich** gestaltet werden.

Der beigefügte Anhang enthält eine praktische Handreichung zur Ermittlung des Vollzugsaufwandes.

Ansprechpartner und Kontakte

Sekretariat des NKR

Hannes Kühn
nkr@bk.bund.de
030/18400-1318

Deutscher Landkreistag

Dr. Kay Ruge
kay.ruge@landkreistag.de
030/590097-300

Deutscher Städtetag

Dr. Helmut Fogt
helmut.fogt@staedtetag.de
030/37711-800

Deutscher Städte- und Gemeindebund

Ulrich Mohn
ulrich.mohn@dstgb.de
030/77307-211



Handreichung zur Ermittlung des kommunalen Vollzugsaufwandes von Bundesrecht

Die Ermittlung des Vollzugsaufwandes – d.h. des Erfüllungsaufwandes der der Verwaltung aus bundesrechtlichen Vorgaben entsteht – leitet sich aus einer international erprobten Methode ab, dem sog. Standard-Kosten-Modell. Auf Basis der Aktivitäten, die sich für eine Behörde aus den rechtlichen Vorgaben ergeben, wird der zu- oder abnehmende Personal- und Sachaufwand geschätzt und in Euro-Beträgen dargestellt. Dabei kommt es nicht auf die wissenschaftliche Genauigkeit sondern vielmehr auf **plausible Angaben** an. Die Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit sollen mit angemessenem Aufwand ein **realitätsnahes Bild** der zu erwartenden **Be- und Entlastungen** erhalten.

Zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands wurde ein Leitfaden mit Praxisbeispielen erstellt, der unter www.bundesregierung.de abgerufen werden kann¹. Die wesentlichen Prüfschritte, Begriffe und methodischen Ansätze mit Bezug zum Vollzugsaufwand der Verwaltung werden im Folgenden kurz dargestellt.

Prüfschritte

Die Ermittlung des Vollzugsaufwandes beschränkt sich auf die **zu erwartenden Änderungen**, die sich aus einer neuen oder geänderten Vorgabe ergeben. Es geht darum, Aussagen zu Anstieg oder Rückgang der Vollzugskosten zu treffen. Die Änderung des Vollzugsaufwandes werden grundsätzlich in den folgenden Schritten ermittelt und dargestellt (vgl. Abb.1: Prüfschema):

- **Schritt 1 - Vorgaben und Fallgruppen identifizieren:**

Zunächst werden die **Vorgaben** identifiziert, die mit einem Regelungsvorhaben neu eingeführt, geändert oder abgeschafft werden. Ggf. sind Vorgaben in unterschiedliche Fallgruppen zu unterteilen.

- **Schritt 2 - Vollzugsaufwand je Fall und Fallzahl ermitteln:**

Dann wird für jede Vorgabe bzw. Fallgruppe ermittelt, wie hoch der **hinzukommende oder wegfallende Zeit- und Sachaufwand pro Fall** ist und **wie häufig** die Behörde diese Verpflichtung pro Jahr erfüllen muss. Bei der Ermittlung des einmaligen Umstellungsaufwandes wird nur die Zahl der Betroffenen zu Grunde gelegt.

- **Schritt 3 - Vollzugsaufwand je Fallgruppe und Vorgabe ermitteln:**

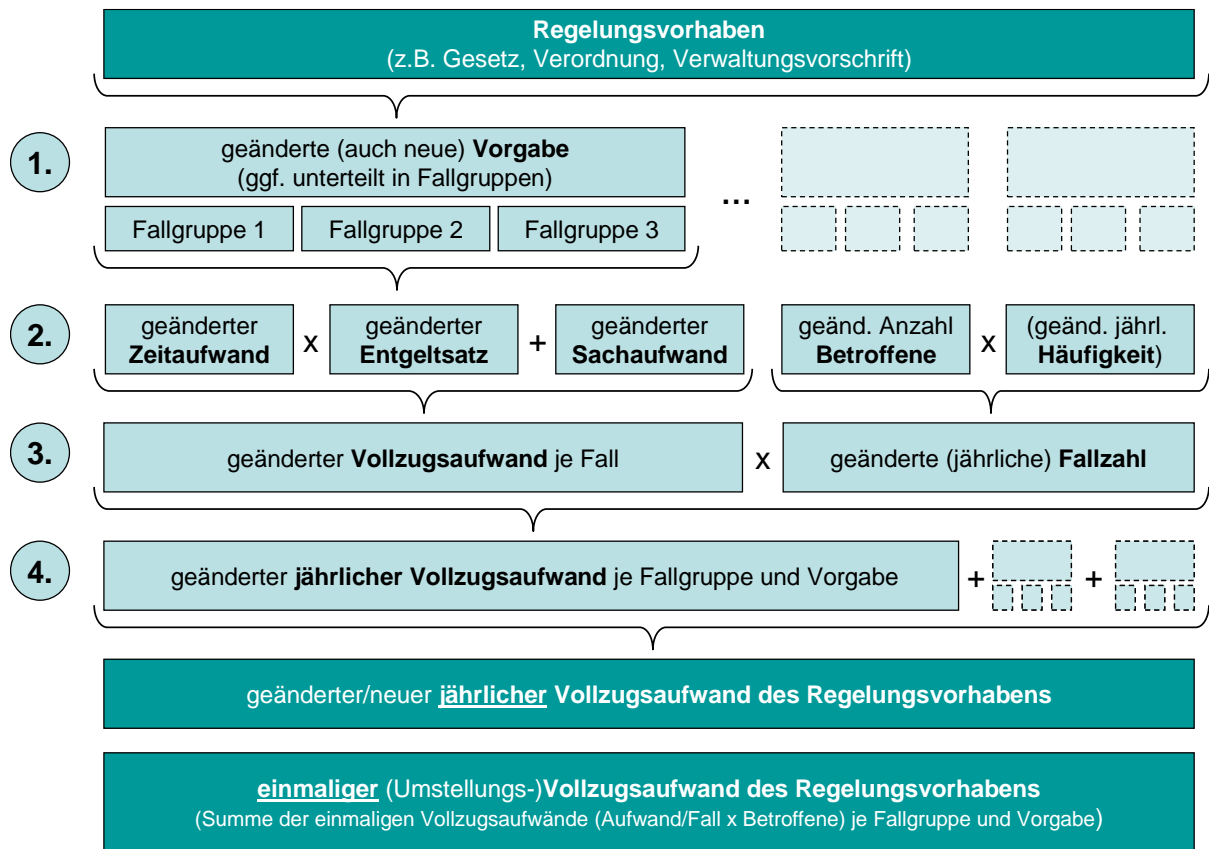
Die Vollzugsaufwände des Einzelfalls werden mit der zu erwartenden jährlichen Fallzahl multipliziert.

- **Schritt 4 - jährlicher und einmaliger Vollzugsaufwand für Regelungsvorhaben summieren:**

Die Vollzugsaufwände der Fallgruppen werden je Vorgabe addiert und über alle Vorgaben summiert. Dabei wird zwischen **einmaligem umstellungsbedingten** und **fortlaufend jährlichem Vollzugsaufwand** unterschieden.

¹ <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/Verhinderung/verhinderung.html>

Abb. 1: Prüfschema zur Ermittlung des einmaligen und jährlichen Vollzugsaufwands



Was sind Vorgaben, Fallgruppen, Fallzahl und Vollzugsaufwand?

Vorgaben und Fallgruppen

Vorgaben sind **Einzelregelungen**, die in der Verwaltung unmittelbar **zur Entstehung oder Änderung des Vollzugsaufwands** führen. Sie verpflichten die Verwaltung bzw. die Verwaltungsmitarbeiter, bestimmte Ziele oder Anordnungen zu erfüllen oder auch bestimmte Handlungen zu unterlassen. Dazu zählen Verpflichtungen zur Beteiligung anderer Verwaltungen, der Öffentlichkeit und von Betroffenen, zur Überwachung von Zuständen, Handlungen und Verhaltensweisen sowie zur Erteilung von Bescheiden, Bescheinigungen und Auskünften.

Wird eine Vorgabe auf unterschiedliche Weise erfüllt (z.B. Antragsbearbeitung mit und ohne Beratung des Antragstellers) und sind dadurch unterschiedliche Aufwände zu erwarten, werden dafür sogenannte **Fallgruppen** gebildet. Für jede Fallgruppe ist der Vollzugsaufwand separat zu ermitteln und darzustellen.



Fallzahl

Vorgaben muss die Verwaltung entweder periodisch oder anlassbezogen erfüllen. Bei **periodisch** zu erfüllenden Vorgaben ergibt sich die Fallzahl aus der **Multiplikation** der **jährlichen Häufigkeit** mit der **Anzahl der Betroffenen** (z.B. Anzahl der zu kontrollierenden Betriebe). Die Häufigkeit gibt an, wie oft pro Jahr eine Vorgabe künftig zu erledigen sein wird. Bei Vorgaben, die **anlassbezogen** erfüllt werden müssen (z.B. aufgrund von Anträgen), sollte die Zahl der jährlich zu erwartenden Fälle als Fallzahl zugrunde gelegt werden. Bei Schwankungen ist ein sachgerechter Mittelwert zu verwenden.

Beispiele für jährliche Häufigkeit bei periodisch zu erfüllenden Vorgaben sind:

- einmal jährlich: Häufigkeit = 1
- monatlich: Häufigkeit = 12
- halbjährlich: Häufigkeit = 2
- alle 5 Jahre: Häufigkeit = 0,2

Vollzugsaufwand

Der **Vollzugsaufwand** umfasst den in Euro-Beträge umgerechneten **administrativen einmaligen und wiederkehrenden Aufwand** zur Erbringung einer öffentlichen Leistung bzw. zur Erfüllung einer rechtlich normierten Pflicht der Verwaltung. Hierzu gehören die **Personal- und Sachaufwände** für die Bereitstellung von Informationen, das Bearbeiten von Anträgen und die Durchführung von Überwachungsaufgaben.

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

Der Vollzugsaufwand ist zudem **von** den tatsächlich auch budgetwirksamen Kosten bzw. den **tatsächlichen Haushaltsausgaben** zu **unterscheiden** und ist nicht immer deckungsgleich. Der Vollzugsaufwand ist auch dann auszuweisen, wenn zu dessen Finanzierung Verwaltungsgebühren erhoben werden.

Beim erwarteten Vollzugsaufwand kann es sich auch um sogenannte **Sowieso-Kosten** handeln. Dies ist der Fall, wenn eine neue oder geänderte Vorgabe zu keiner messbaren Verhaltens- oder Aufwandsänderung in der Verwaltung führt; z.B. weil bisher schon so verfahren wurde. Dann entsteht durch die Neuregelung weder zusätzlicher Aufwand noch eine Entlastung.

Personalaufwand

Der Personalaufwand in der Verwaltung wird über die zu erwartende **Arbeitszeit pro Tätigkeit und Fall** dargestellt und mit den **laufbahnspezifischen Entgeltsätzen** der mit der Bearbeitung üblicherweise betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern multipliziert. Die zu erwartende Arbeitszeit pro Fall (Zeitaufwand) kann z. B. anhand von Erfahrungswerten oder bestehenden Daten der Kosten- und Leistungsrechnung ermittelt werden. Dabei ist vom Normalfall auszugehen. Spezialfälle müssen i.d.R. nicht berücksichtigt werden.

Beispiele für möglichen Tätigkeiten der Verwaltung zur Erfüllung einer Vorgabe sind:

- Mit der Vorgabe vertraut machen
- Beratung, Führen von Vorgesprächen mit Antragstellern
- Formelle Prüfung, Daten und Informationen sichten und zusammenstellen, Vollständigkeitsprüfung
- Eingangsbestätigung oder fehlende Daten/Informationen einholen
- Inhaltliche Prüfung, Berechnungen und Bewertungen durchführen
- Interne oder externe Besprechungen (z. B. Anhörungen)
- Formulare ausfüllen bzw. vervollständigen, Daten erfassen, Kennzeichnungen vornehmen
- Ergebnisse/Berechnungen prüfen und ggf. korrigieren
- Datenübermittlung und Veröffentlichung
- Zahlungen anweisen
- Korrektur (z. B. aufgrund von Beteiligungsverfahren) bzw. weitere Informationen bei Rückfragen vorlegen
- Informationen abschließend aufbereiten
- Bescheid erstellen
- Kopieren, verteilen, archivieren, dokumentieren
- Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen, Risikoklassifizierung
- Beschaffen von Waren, Dienstleistungen und/oder zusätzlichem Personal
- Anpassen von internen Prozessabläufen
- Teilnahme an Fortbildungen und Schulungen

Abb. 2: Tätigkeiten und Zeitaufwand der kommunalen Behörden bei der Bearbeitung von Elterngeldanträgen

Tätigkeiten und Zeitaufwand der kommunalen Behörden bei der Bearbeitung von Elterngeldanträgen	Fallgruppe		
	Personen ohne Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor Geburt des Kindes	Personen mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor Geburt des Kindes	Personen mit Einkommen vor und nach der Geburt des Kindes, Selbstständige, Sonderfälle
	Minuten je Fall		
Sich mit der Vorgabe vertraut machen	2		
Beratung	20		
Daten und Informationen sichten und zusammenstellen, Vollständigkeitsprüfung	3	10	13
Fehlende Daten oder Informationen einholen	5	5	9
Formulare ausfüllen bzw. vervollständigen und /oder Daten erfassen	8	12	30
Berechnungen/Bewertungen durchführen	0	10	40
Ergebnisse prüfen und ggf. korrigieren	5	10	10
Informationen abschließend aufbereiten	2		
Interne oder behördenübergreifende Besprechungen	1		
Zahlungen anweisen	1		
Kopieren, verteilen, archivieren, dokumentieren	4		
Weitere Informationen bei Rückfragen vorlegen	1		
Teilnahme an Fortbildungen	2		
Gesamtzeiten	54	80	135



Abb.2 veranschaulicht Tätigkeiten und Zeitaufwand der kommunalen Behörden am Beispiel der Bearbeitung von Elterngeldanträgen. Die Zeitwerte stellen Durchschnittswerte einer Befragung kommunaler Praktiker im Rahmen des Projektes Einfacher zum Elterngeld dar. Das Beispiel ist dem Leitfaden zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes entnommen.

Bei Daueraufgaben oder wenn gesicherte Erfahrungswerte vorliegen, kann es **zweckmäßig** sein, den Zeitaufwand in Personentagen oder Personenmonaten **ohne vorherige Zerlegung in Einzeltätigkeiten** zu ermitteln. Den Berechnungen ist dann die Stundenzahl pro Jahr zugrunde zu legen, die durchschnittlich von der Behörde für die tatsächliche Erfüllung der Vorgabe aufgewandt wird.

Der Personalaufwand ergibt sich aus der **Multiplikation** von **Zeitaufwand** und den laufbahnspezifischen **Entgeltsätzen**, der mit einer Aufgabe betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Entgeltsätze ergeben sich entweder aus eigenen Berechnungen der Kommunen oder können aus der derzeit gültigen **Lohnkostentabelle** des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2011 entnommen werden, die Bestandteil des Leitfadens zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes ist:

Abb. 3: Lohnkostentabelle des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2011 (siehe Leitfaden zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes)

	Einfacher Dienst	Mittlerer Dienst	Gehobener Dienst	Höherer Dienst	Durchschnitt
Ebenenübergreifend	23,1 EUR	27,5 EUR	36,3 EUR	58,9 EUR	36,4 EUR
Bund	23,0 EUR	27,4 EUR	35,7 EUR	57,8 EUR	36,0 EUR
Länder	22,7 EUR	27,1 EUR	35,1 EUR	58,1 EUR	35,8 EUR
Kommunen	23,6 EUR	27,9 EUR	38,2 EUR	60,7 EUR	37,6 EUR

Sachaufwand

Sachaufwand ist der **Betriebs-, Unterhaltungs- und Investitionsaufwand** der Verwaltung, der zur Erfüllung einer Vorgabe zu erwarten ist, also neben Porto und Verbrauchsmaterialien auch Aufwendungen für Fuhrpark, Liegenschaften und Informationstechnik.

Hinzu zählt auch der jährliche Sachaufwand, der durch den Personaleinsatz begründet ist. Sofern hierfür keine eigenen Kostenpauschalen verfügbar sind, kann die vom Bundesfinanzministerium 2014 veröffentlichte **Sachkostenpauschale**² für einen **Standardarbeitsplatz** in Höhe von jährlich **17.650 EUR** herangezogen werden, die derzeit für die Ermittlung des Vollzugsaufwandes zu Grunde gelegt wird.

² www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundshaushalt/personalkostensaetze-2013.html



Weitere Prüfaspekte

Der NKR kann über die Ermittlung des Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwands hinaus auch die methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung der folgenden Aspekte prüfen:

- Verständliche Darstellung der **Notwendigkeit** und des **Ziels** der Regelung,
- Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten (**Alternativen**),
- Erwägungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur **Befristung** und **Evaluierung**,
- Ausführungen zur **Rechts-** und **Verwaltungsvereinfachung**,
- Ob und wie über europarechtliche Vorgaben hinausgegangen wird (sog. **Gold-Plating**).

Auch zu diesen Fragen sind Hinweise aus der Verwaltungspraxis willkommen.

Der NKR prüft außerdem die **E-Government-Tauglichkeit** neuer bundesrechtlicher Vorgaben. Dafür hat der NKR zusammen mit dem IT-Planungsrat einen Prüfleitfaden entwickelt. Mit Hilfe des Leitfadens sollen rechtliche Hindernisse in den Regelungsentwürfen identifiziert und vermieden werden, um die Umsetzung von bürokratiearmen E-Government-Lösungen zu erleichtern. Deshalb bittet der NKR bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung auch um Beantwortung folgender Fragen:

- Unterstützt die getroffene Regelung einen schlanken und **IT-gestützten Vollzug**?
- Kann auf bestimmte **Daten, Dokumente** oder **Formulare** verzichtet oder können diese von anderen als den bisher vorgesehenen Stellen bezogen werden?
- Kann auf bestimmte **Formerfordernisse** (z.B. die Unterschrift) verzichtet oder können diese durch E-Government taugliche Alternativen ergänzt werden?
- Sind alle relevanten rechtlichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen für einen **elektronischen Zugang** sowie der **medienbruchfreien Bearbeitung** und Übermittlung der notwendigen Daten und Dokumente gegeben?
- Sind bestehende Regelungen zum **Inkrafttreten** bzw. **Übergangsregelungen** angemessen mit Blick auf die zur Umsetzung notwendigen organisatorischen und technischen Maßnahmen im Verwaltungsvollzug?

Der **E-Government-Prüfleitfaden** wird bis Ende 2014 erprobt und evaluiert und ist abrufbar unter www.normenkontrollrat.bund.de.³

HINWEIS

Dieses Dokument kann Änderungen unterliegen. Bitte vergewissern Sie sich, dass Ihnen die aktuellste Version vorliegt. Diese finden Sie jederzeit unter www.normenkontrollrat.bund.de³

³http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/BessereRechtsetzung_Buerokratieabbau/Aufgaben_des_NKR/Weitere_Vorhaben_besserer_Rechts/_node.html