

**Gutachten des**  
**IfG.CC – The Potsdam eGovernment Competence Center**  
**im Auftrag des**  
**Nationalen Normenkontrollrates**

**Vollzugsorientierte Gesetzgebung:**  
**Wie können EU, Bund, Länder und Kommunen die**  
**Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln?**

**Auszug und Zusammenfassung der Ergebnisse**

**Das gesamte Gutachten ist zu finden unter:**

**[www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de)**

**Berlin, April 2015**

## Ausgangslage

Die Bundesregierung schätzt seit dem Jahr 2011 den sog. Erfüllungsaufwand für bundesrechtliche Vorgaben ab, also die Folgekosten, die den Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung durch Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften entstehen. Ziel ist es, diese Folgekosten im Vorfeld der Kabinettdiskussion transparent zu machen und – wenn möglich – zu reduzieren.

Der Erfüllungsaufwand, welcher der Verwaltung durch die Umsetzung von bundesgesetzlichen Regelungen entsteht, wird auch als Vollzugsaufwand bezeichnet. Dieser Vollzugsaufwand liegt in erster Linie bei den Vollzugsträgern auf Landes- und Kommunalebene. Um den Vollzugsaufwand abschätzen zu können, ist der Bund auf das Wissen von Ländern und Kommunen angewiesen, da er häufig selbst nicht über ausreichende Kosten-Informationen verfügt. Das Vollzugswissen und die zugehörigen Zahlen mit möglichst geringem Aufwand zu beschaffen und angemessen zu berücksichtigen, gestaltet sich in der Praxis schwierig. Ähnlich verhält es sich auf EU-Ebene. Auch dort besteht die Herausforderung, Folgeabschätzungen (Impact Assessments) mit konkreten Zahlen zu unterlegen. Genauso wie der Bund, ist auch die EU auf Informationen der vollziehenden Ebene – in diesem Fall der Mitgliedstaaten – angewiesen.

## Zielstellung des Gutachtens

Gesetzgebung vollzugsorientiert zu gestalten und die Ermittlung konkreter Folgekosten wirkungsvoll in den Rechtsetzungsprozess zu integrieren, ist demnach ein Problem, das sich über das gesamte Mehrebenenensystem von EU, Bund, Ländern und Kommunen erstreckt. Ziel des Gutachtens ist es herauszufinden, wie Vollzugswissen sowohl innerhalb Deutschlands als auch zwischen EU und Deutschland bzw. den EU-Mitgliedstaaten erhoben wird. Untersucht werden die rechtlichen, organisatorischen und sonstigen Rahmenbedingungen, von denen es abhängt, in welchem Maße und in welche Güte Vollzugsinformationen und Aufwandszahlen zwischen den Ebenen ausgetauscht werden und Berücksichtigung finden.

## Untersuchungsrahmen

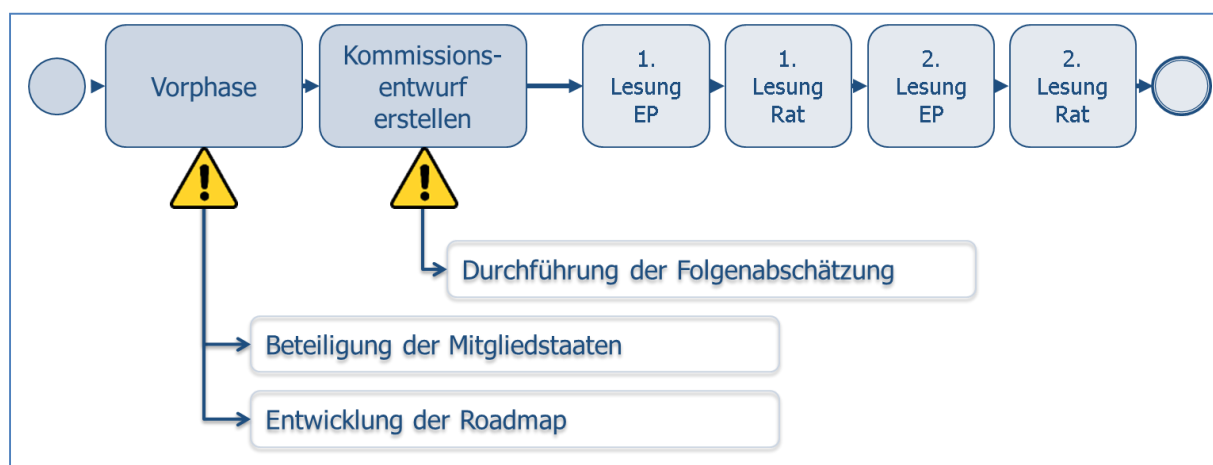
Die Untersuchung basierte auf der Darstellung und Analyse des Rechtsetzungsverfahrens auf EU- und Bundesebene. Dafür wurden rechtliche Grundlagendokumente und weitere Unterlagen ausgewertet, Experteninterviews geführt sowie Verfahrensabläufe in Form von Geschäftsprozessdiagrammen modelliert. Die Analyse der Prozesse und die Ableitung von Handlungsempfehlungen richteten sich nach folgenden Kategorien:

- **Institutionelle Rahmenbedingungen**, d.h. rechtliche Voraussetzungen für und Zeitpunkt der Einbindung von Vollzugsträgern sowie Zuständigkeiten und Anreizstrukturen für die Abfrage und die Zulieferung von Vollzugswissen.
- **Verfahren**, d.h. Verfahrens- und Fristenregelungen sowie Methoden und Werkzeuge zur Ermittlung des Vollzugaufwandes
- **Ressourcen**, d.h. fachliche und methodische Kompetenzen für die Abfrage und Zulieferung von Vollzugswissen sowie Wissensmanagementstrukturen und Methoden zur Wiederverwendung und Bereitstellung von bestehenden Vollzugsinformationen

## Berücksichtigung von Erfüllungs- und Vollzugaufwand im Rahmen der EU-Rechtsetzung

Auf EU-Ebene spielen Vollzugswissen und Vollzugaufwand, wenn überhaupt, eine untergeordnete Rolle. Zwar finden sich in den Leitlinien zur Folgenabschätzung Hinweise zur Berücksichtigung von Vollzugsfragen. Bei der tatsächlichen Durchführung der Folgenabschätzung wird der Vollzugaufwand EU-rechtlicher Vorgaben jedoch de facto nicht ermittelt. Zum einen kommen die europäischen Institutionen, allen voran die Kommission, einer möglichen Holschuld nicht nach. Auf der anderen Seite bringen sich die Mitgliedstaaten – und dies gilt im besonderen Maße auch für Deutschland – in Bezug auf den Vollzugaufwand nicht aktiv in den Rechtsetzungsprozess der EU ein. Insofern kommt Deutschland einer möglichen Bringschuld nicht in dem Maße nach, wie dies grundsätzlich möglich und im eigenen Interesse sinnvoll wäre. Eine solche Zulieferung von Vollzugsinformationen ist für den Bund mit besonderen Herausforderungen verbunden, stehen ihm die notwendigen Informationen oftmals nicht unmittelbar zu Verfügung. Umso deutlicher zeigt sich die Notwendigkeit, die Strukturen und Verfahren zur Vollzugaufwandsermittlung auf nationaler bzw. subnationaler Ebene zu verbessern, um in der Lage zu sein, entsprechende Informationen auf möglichst effiziente und effektive Weise in Richtung EU transportieren zu können.

Kritische Phasen bei der Rechtsetzung auf EU-Ebene sind die „Entwicklung der Roadmap“ und die „Beteiligung der Mitgliedsstaaten“ in der sog. Vorphase sowie die eigentliche „Durchführung der Folgeabschätzung“ während der Erstellung des Kommissionsentwurfs.



### Kritische Teilprozesse des Rechtsetzungsverfahrens auf EU-Ebene in Bezug auf die Ermittlung und Berücksichtigung von Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwandsinformationen

Als wesentliche Probleme für den mangelnden Austausch bzw. die mangelnde Berücksichtigung von Vollzugsinformationen im Rechtssetzungsprozess der EU sind u.a. folgende zu nennen:

- **Institutionelle Rahmenbedingungen:** Fehlende Vorgaben zur Berücksichtigung des Vollzugsaufwands; Vernachlässigung der für Vollzugswissen wichtigen Vorphase und zu späte Berücksichtigung von Informationen; fehlende Zuständigkeiten und geringe Anreize, sich überhaupt mit Vollzug zu beschäftigen
- **Verfahren:** Fehlende methodische Grundlage und strukturierte Verfahren zur Vollzugsaufwandsermittlung und -hochrechnung; keine technische Verfahrensunterstützung (Werkzeuge)
- **Ressourcen:** Keine breite Methoden- und Verfahrenskompetenz zur Ermittlung und Verwertung von Vollzugsaufwand; keine systematische Aufbereitung, Analyse und Nachnutzung einmal erhobener Vollzugsinformationen (fehlendes Wissensmanagement)

Auf Grundlage der Analyse lassen sich für die EU-Ebene folgende wesentliche Handlungsempfehlungen ableiten. Diese setzen überwiegend auf bestehende Institutionen, Verfahren und Kompetenzen auf. Das heißt, die Handlungsempfehlungen zielen darauf ab, Bestehendes weiterzuentwickeln und in seinem Zusammenspiel zu optimieren.

#### A) Verbindlichkeit der Einbindung von Vollzugsträgern und der Ermittlung des Vollzugsaufwandes erhöhen

##### 1. Holschuld der EU/Bringschuld der Mitgliedstaaten fixieren:

Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die EU sollten sich systematischer und intensiver mit dem Vollzugsaufwand von EU-Rechtsakten befassen. Dazu ist es notwendig, die rechtliche Verbindlichkeit für die Abfrage und Zulieferung von Vollzugsaufwandszahlen zu erhöhen.

Das bedeutet einerseits, dass die EU systematisch Vollzugswissen und -aufwandszahlen bei den Mitgliedstaaten abfragt (Holschuld). Andererseits müssten sich auch die Mitgliedstaaten verpflichten bzw. dazu verpflichtet werden, systematisch die benötigten Informationen zuzuliefern (Bringschuld).

## **2. Verfahrenswächter auf EU- und Bundesebene stärken:**

Formale Vorgaben zur Folgekostenabschätzung wirken nur dann effektiv, wenn sie von den Adressaten umgesetzt werden. In der Regel ist dazu eine Institution erforderlich, die die Umsetzung kontrolliert. Diese Kontrollfunktion könnte auf europäischer Ebene das in Kürze einzusetzende Regulatory Scrutiny Board (RSB) übernehmen. Hierfür wäre es jedoch wichtig, das RSB weiter zu entwickeln. Ziel sollte es sein, dass das RSB ein vollständig unabhängiges Kontroll- und Beratungsgremium wird. Diese Entwicklung sollte durch vergleichbare Strukturen im Europäischen Rat und im Europäischen Parlament flankiert werden.

Auch auf Ebene der Mitgliedstaaten bedarf es zentraler Verfahrenswächter, die darauf achten und hinwirken, dass die Ressorts die Aufwandsschätzungen der EU auf ihre Plausibilität hin prüfen bzw. erforderliche Daten zuliefern. Es wird vorgeschlagen, den NKR in diesen Schritt einzubeziehen. Denkbar wäre auch, dass innerhalb der Regierung eine solche Rolle vom Kanzleramt, Wirtschaftsministerium und/oder Ständiger Vertretung in Brüssel übernommen würde, die bereits jetzt mit der Koordinierung von EU-Themen befasst sind.

## **3. Vollzugswissen und Vollzugaufwandszahlen frühzeitig berücksichtigen:**

Eine kostenbewusste Prüfung unterschiedlicher Vollzugsoptionen kann nur dann stattfinden, wenn Aufwandszahlen über den Vollzug bereits frühzeitig in den Rechtsetzungsprozess einfließen; nämlich dann, wenn noch eine gewisse Offenheit für eine Alternativenabwägung besteht. Die EU sollte deshalb bereits in der Vorphase bei der Erstellung des Impact Assessments Vollzugaufwand bei den Mitgliedstaaten abfragen.

## **B) Verfahren definieren, Methoden- und Verfahrenskompetenzen aufbauen, nutzerfreundliche Werkzeuge und Hilfsmittel bereitstellen, Wissensmanagement etablieren**

### **4. Verfahren zur Folgenabschätzung vereinheitlichen und besser auf die Ermittlung von Erfüllungs- bzw. Vollzugaufwand ausrichten:**

Es wird empfohlen, das Verfahren, in dem das Impact Assessment erstellt wird, stärker zu strukturieren und zu systematisieren. Vor allem der Aspekt des Erfüllungsaufwands sollte stärker als bisher in Blick genommen werden und das Vollzugswissen der Mitgliedstaaten angemessen berücksichtigt werden.

### **5. Etablierte Methoden der Aufwandsschätzung berücksichtigen und weiterentwickeln:**

Wichtig erscheint, dass die EU auf den methodischen Erfahrungen der Mitgliedstaaten

aufbaut; etwa indem sie bei der Weiterentwicklung ihrer Methodik an den Methodenleitfaden der OECD zum Erfüllungsaufwand anknüpft. Aus Effizienzgründen erscheint es nicht ratsam, für jedes Impact Assessment eine Vollerhebung bei den Mitgliedstaaten durchzuführen. Stattdessen sollte eine Methodik entwickelt werden, die die Repräsentativität selektiver Anfragen und Rückmeldungen aus den Mitgliedstaaten sicherstellt. Sinnvoll wäre es auch, länderspezifische Kostenpauschalen zu verwenden, die länderspezifische Unterschiede abbildet.

#### **6. Vollzugaufwandsinformationen aufbereiten und wiederverwenden:**

Standardkostensätze und Vollzugspauschalen werden durch statistische Analysen ermittelt. Diese benötigen eine breite Informationsbasis. Die EU hält bislang jedoch keine systematisch angelegte Informationsbasis vor. Würde eine solche Informationsbasis angelegt, so könnte diese nachgenutzt werden, etwa, wenn bestehendes Recht geändert wird. Denkbar ist auch, dass auf Grundlage von generalisierten Mustervollzugsmodellen kombiniert mit länderspezifischen Kostenpauschalen Kostensimulationen neuer Regelungen durchgeführt werden könnten.

#### **7. Nutzerfreundliches Werkzeug zur Abfrage von Vollzugaufwänden entwickeln:**

Um den Aufwand für die Ermittlung des Erfüllungs- bzw. Vollzugaufwandes möglichst zu reduzieren, ist es ratsam, die entsprechenden Verfahren mit Hilfe eines nutzerfreundlichen Werkzeugs zu unterstützen. Dieses Online-Werkzeug sollte die strukturierte und methodengerechte Erfassung sowie die Auswertung und Aggregation der nationalstaatlichen Vollzugaufwandzahlen ermöglichen, ohne dass die Beteiligten über ausgeprägte Methoden- und Verfahrenkenntnisse verfügen müssen. Darüber hinaus wird empfohlen, entsprechende Hilfestellungen und FAQs im Werkzeug zu integrieren bzw. ebenfalls Online zugänglich zu machen.

### **C) Zuständigkeiten und Ressourcen festlegen und ebenenübergreifendes Erfüllungsaufwandsnetzwerk etablieren**

#### **8. EU-Expertenarbeitsgruppen besser nutzen:**

Plausible Schätzungen des Erfüllungsaufwands setzen ein umfassendes Verständnis der Regelungsmaterie und ihrer praktischen Anwendung voraus. In den bestehenden Expertengruppen auf EU-Ebene treffen Rechtsetzungsexperten mit Vertretern der vollziehenden Mitgliedstaaten aufeinander. Deshalb sollten die Expertengruppen stärker dafür genutzt werden, den Erfüllungs- bzw. Vollzugaufwand neuer Regelungen zu diskutieren und in der Bewertung unterschiedlicher Vollzugsoptionen zu berücksichtigen. Deutsche Vertreter in den Expertengruppen werden in der Regel von der Bundesebene entsandt und müssten ihrerseits im Vorfeld Vollzugswissen von Ländern und Kommunen abfragen, um daraus Anpassungsvorschläge für geplante EU-Rechtsakte abzuleiten.

#### **9. Erfüllungsaufwandsbeauftragte in Generaldirektionen etablieren:**

In jeder Generaldirektion sollte ein zentraler Ansprechpartner für alle Belange der Erfüllungsaufwandsschätzung eingesetzt werden. Die Mitarbeiter dieser zentralen Einheit sollten über besondere Methoden- und Verfahrenkenntnisse in Bezug auf die Erfüllungsaufwandsschätzung verfügen. Dies kann erreicht werden, indem sie besonders sensibilisiert und geschult und in ein EU-weites bzw. Mitgliedstaaten übergreifendes Netzwerk von Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwandsexperten eingebunden werden.

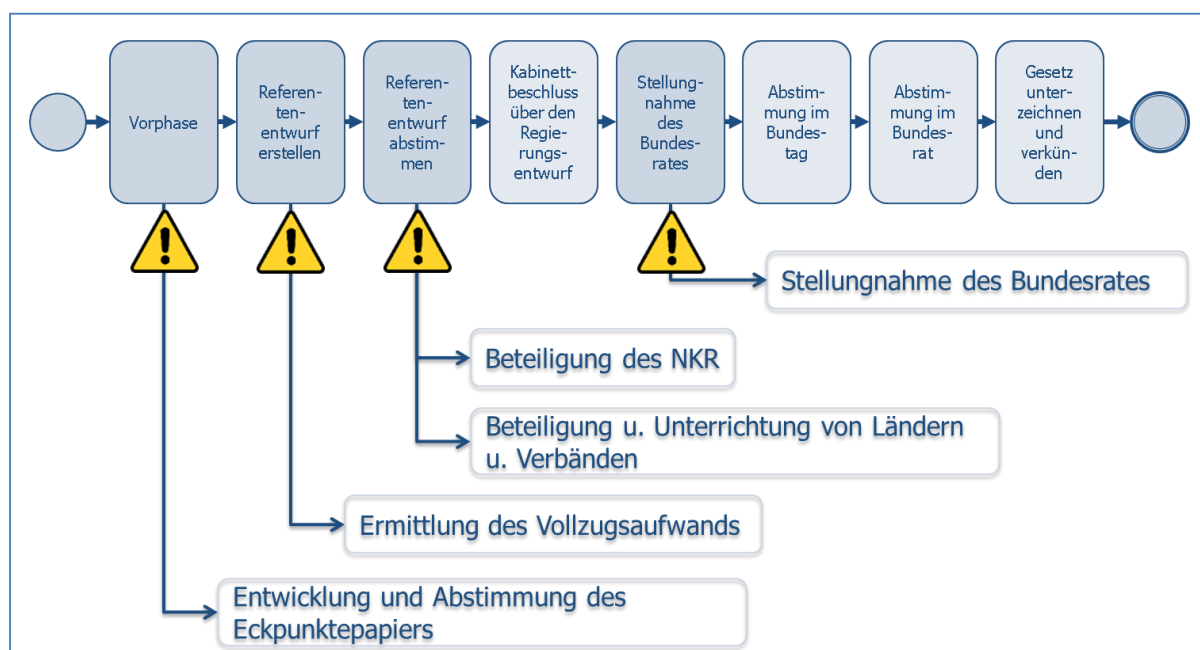
#### **10. EU-Rechtsetzungsreferenten sensibilisieren, schulen und motivieren:**

Auch EU-Rechtsetzungsreferenten sollten stärker als bisher für die Belange der Erfüllungsaufwandsschätzung sensibilisiert werden. Das kann beispielsweise durch Schulungen erreicht werden. Gleichzeitig sollten den Referenten geeignete Hilfestellungen zur Verfügung gestellt werden, wie beispielsweise die oben genannten nutzerfreundlichen Software-Tools, Leitfäden, etc. Sofern dem Thema auch im Rahmen von Mitarbeiterbewertungen größeres Gewicht beigemessen würde, könnte sich dies positiv auf die individuellen Anreizstrukturen auswirken.

## **Berücksichtigung von Vollzugsaufwand im Rahmen der Bundesgesetzgebung**

Die Herausforderungen im Austauschverhältnis zwischen Bund und Ländern bzw. kommunalen Vollzugsträgern weisen strukturelle Ähnlichkeiten zum Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten auf. Obwohl im Gegensatz zur EU-Ebene eine etablierte Methodik zur Ermittlung des Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwands besteht, mangelt es auch hier an etablierten Verfahren zur systematischen und regelmäßigen Einbindung der Vollzugsträger durch den Bund und zur verlässlichen und aussagekräftigen Rückmeldung der Vollzugsträger an den Bund. Mangelnde politische Aufmerksamkeit, fehlende Verbindlichkeit, späte Beteiligungen und unzureichende Fristen, fehlende Ansprechpartner, ungenügende Verfahrensunterstützung und Werkzeuge erschweren den Informationsfluss zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Positive Beispiele bleiben die Ausnahme und sind vom zufälligen „Wohllölen“ der Beteiligten und günstigen Rahmenbedingungen abhängig (z.B. ausreichende Fristen, geschulte Akteure, vorhandene Informationen und Expertengruppen).

Kritische Phasen bei der Bundesgesetzgebung für Vollzugsaufwand sind die Vorphase mit der Erstellung des so genannten Eckpunktepapiers, die Phasen „Referentenentwurf erstellen und abstimmen“ und insbesondere die Stellungnahme des Bundesrates, die im Anschluss an den Kabinettschluss und im Vorfeld der Bundestagsbefassung abgegeben wird.



#### Kritische Teilprozesse des Rechtsetzungsverfahrens auf Bundesebene in Bezug auf die Ermittlung und Berücksichtigung von Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwandsinformationen

Als wesentliche Probleme für den mangelnden Austausch bzw. die mangelnde Berücksichtigung von Vollzugsinformationen im Rechtssetzungsprozess des Bundes sind u.a. folgende zu nennen:

- **Institutionelle Rahmenbedingungen:** fehlende rechtliche Spezifizierung, z.B. hinsichtlich der Notwendigkeit, des Zeitpunktes und der Fristen zur Abfrage von Vollzugswissen bei Ländern und Kommunen; Vernachlässigung der für Vollzugswissen wichtigen Vorphase; geringe Anreize der Länder, Vollzugsinformationen zuzuliefern (mögliche Furcht vor Benchmarking und Konnexität); ungeklärte Rolle des Bundesrates; fehlende Zuständigkeiten, vor allem bei der zuliefernden Verwaltung
- **Verfahren:** unkoordinierte und unsystematische Abfrage des Vollzugsaufwand seitens des Bundes; fehlende Verfahrens- und Fristfestlegung; sporadische Nutzung der bestehenden Bund-Länder-Facharbeitsgruppen; geringe Prozessorientierung als Grundlage für Aufwandsschätzungen; keine technische Verfahrenunterstützung (Werkzeuge)
- **Ressourcen:** Keine breite Methoden- und Verfahrenskompetenz zur Ermittlung von Vollzugsaufwand (vor allem bei Ländern und Kommunen); keine systematische Aufbereitung, Analyse und Nachnutzung einmal erhobener Vollzugsinformationen (fehlendes Wissensmanagement); sporadische Verwendung von Prozessmodellen

Auf Grundlage der Analyse lassen sich für die Bundesebene folgende wesentlichen Handlungsempfehlungen ableiten. Diese setzen – so wie für die EU-Ebene auch – überwiegend auf bestehende Institutionen, Verfahren und Kompetenzen auf. Das heißt, die Handlungsempfehlungen zielen darauf ab, Bestehendes weiterzuentwickeln und in seinem Zusammenspiel zu optimieren.



## **A) Verbindlichkeit der Einbindung von Vollzugsträgern und der Ermittlung des Vollzugaufwandes erhöhen**

### **1. Holschuld des Bundes und Bringschuld der Länder/Kommunen fixieren:**

Als Ausgangspunkt einer systematischeren und intensiveren Beschäftigung mit dem Vollzugaufwand bedarf es einer stärkeren rechtlichen Verbindlichkeit. Zwar ist die Einbindung von Ländern und Kommunalen Spitzenverbänden in der GGO der Bundesministerien geregelt, doch bezieht sich dies nicht explizit auf die Ermittlung des Vollzugaufwandes. In gleicher Weise bestehen keine verbindlichen Vorgaben oder Vereinbarungen in bzw. mit den Ländern und Kommunen in Bezug auf die Zulieferung solcher Informationen.

### **2. Verfahrenswächter auf Bundesebene stärken:**

Die Wirkung formaler Vorgaben hängt entscheidend von ihrer Beachtung und Durchsetzung ab. Daher ist zu empfehlen, wenn neben dem NKR sowohl das Bundeskanzleramt als auch der Bundesrat stärker darauf achteten, ob eine entsprechende Einbindung der Vollzugsträger erfolgt und dies im Zweifelsfall auch ihrerseits einfordern würden. Insbesondere der Bundesrat könnte im Rahmen seiner Erstbefassung dezidiert Stellung dazu nehmen, ob die Vollzugsinformationen ausreichend sind bzw. ausreichend berücksichtigt wurden.

### **3. Frühzeitige Einbindung der Vollzugsträger und ausreichende Fristen gewährleisten:**

Um den Vollzugaufwand möglichst frühzeitig zu erheben und eine „echte“ Alternativenprüfung von Politik- und Vollzugsoptionen zu ermöglichen, ist zu empfehlen, die Abfrage und Bereitstellung von ersten Aufwandsschätzungen bereits in der Vorphase vorzusehen. Für die abschließende Aufwandsermittlung sollten auskömmliche Fristen von mindestens vier Wochen für die Beteiligung der Vollzugsträger festgelegt werden.

## **B) Verfahren definieren, Methoden- und Verfahrenskompetenzen aufbauen, nutzerfreundliche Werkzeuge und Hilfsmittel bereitstellen, Wissensmanagement etablieren**

### **4. Neben Methoden- auch Verfahrensfragen klären und Abläufe vorstrukturieren:**

Trotz etablierter Methodik zur Ermittlung des Erfüllungs- bzw. Vollzugaufwandes existieren keine einheitlichen und systematischen Verfahren zur Einbindung der Vollzugsträger in die Ermittlung des Vollzugaufwandes. Diese Verfahren einmal zu klären, in einer Art Verfahrenshandbuch und mit Hilfe übersichtlicher Ablaufmodelle darzustellen, erscheint sinnvoll. Dabei sollten mögliche Musterverfahren auch in Beziehung zu den beteiligten Akteuren und denkbaren Unterstützungswerkzeugen gesetzt werden.

**5. Statistischem Bundesamt als neutralem Aufwandsermittler direkten Zugang zu ausgewählten Vollzugsträgern gewähren:**

Um lange Beteiligungswege abzukürzen und ein effizientes Verfahren zu gewährleisten, sollte der Bund die Möglichkeit haben, kommunales Vollzugswissen direkt abzufragen. Denkbar ist, eine durch Länder und kommunale Spitzenverbände getroffene Auswahl repräsentativer Kommunen in einem Pool zusammenzufassen. Auf diesen Pool von Kommunen könnte dann das Statistische Bundesamt (StBA) direkt zugreifen. Mittels einer zu entwickelnden Hochrechnungsmethode wäre dann der Vollzugsaufwand mit möglichst geringem Aufwand für das Bundesgebiet hochzurechnen. Das StBA sollte in seiner Rolle als „neutraler Aufwandsermittler“ gestärkt und seine Einbindung durch die Bundesressorts verbindlich vorgeschrieben werden. Denkbar ist auch eine stärkere Vernetzung mit den Statistischen Landesämtern.

**6. Vollzugsaufwandsinformationen wiederverwenden, aufbereiten und mit Mustervollzugsmodellen kombinieren:**

Der Aufwand zur Abschätzung der Vollzugskosten könnte gesenkt werden, indem bereits erhobene Daten wiederverwendet und aus diesen Daten Standardkostensätze und Vollzugspauschalen abgeleitet werden. Denkbar wäre es, diese Vollzugspauschalen mit generalisierten Mustervollzugsmodellen zu kombinieren. Dadurch könnten Auswirkungen rechtlicher Vorgaben und deren Folgekosten simuliert und für unterschiedliche Vollzugsoptionen zumindest grob abgeschätzt werden. Dabei unterstützen könnten bestehende Modellregionen und Erprobungsräume. Zudem könnten standardisierte Prozessbausteine entwickelt und für verschiedene Fachprozesse wiederverwendet und beliebig kombiniert werden. Entsprechende Methoden und Verfahren stehen im Kontext des IT-Planungsrat-Projektes FIM (Föderales Informationsmanagement) zur Verfügung bzw. werden derzeit entwickelt.

**7. Nutzerfreundliches Werkzeug zur Abfrage von Vollzugsaufwänden entwickeln:**

Um den Aufwand für die Ermittlung des Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwandes möglichst zu reduzieren, sollten die entsprechenden Verfahren mit Hilfe eines nutzerfreundlichen Werkzeugs unterstützt werden. Dieses Werkzeug sollte die strukturierte und methodengerechte Erfassung sowie die Auswertung und Aggregation der abgefragten Vollzugsaufwandzahlen ermöglichen, ohne dass die Anfragenden und die Befragten über ausgeprägte Methoden- und Verfahrenkenntnisse verfügen müssen. Entsprechende Hilfestellungen und FAQs könnten im Werkzeug integriert bzw. online zugänglich sein. Idealerweise wird dieses Werkzeug als ein Modul in das Projekt E-Gesetzgebung integriert, so dass Methoden, Verfahren und Hilfestellungen zum Thema Erfüllungsaufwandsermittlung integrierter Bestandteil einer workfloworientierten Gesetzgebungssoftware wären. Das würde die Beachtung und Anwendung der Vorgaben durch die Rechtsetzungsreferenten erheblich erleichtern.

## **C) Zuständigkeiten und Ressourcen festlegen und ebenenübergreifendes Vollzugsaufwandsnetzwerk etablieren**

### **8. Bund-Länder-Facharbeitsgruppen besser nutzen:**

Belastbare Erfüllungsaufwandsschätzungen setzen ein umfassendes Verständnis der Regelungsmaterie und ihrer praktischen Anwendung voraus. Diese Kompetenzen treffen in den bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen aufeinander. Deshalb sollten die Arbeitsgruppen stärker dafür genutzt werden, den Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwand neuer Regelungen zu diskutieren und in der Alternativenabwägung zu berücksichtigen. Auch wenn dies auf Grundlage von Eckpunkten oder ersten Grobentwürfen nicht bis ins Detail bzw. in Gänze möglich sein wird, so reicht es zumindest aus, potentiell kostenträchtige Regelungsvorhaben als solche zu markieren und für eine intensivere Prüfung im weiteren Rechtsetzungsverfahren vorzusehen (Frühwarnsystem).

### **9. Ebenenübergreifendes Netzwerk von Erfüllungsaufwandsbeauftragten und Vollzugsexperten etablieren:**

Um das Verständnis für und die Beachtung der Methoden und Verfahren zur Erfüllungs- und Vollzugsaufwandsermittlung zu unterstützen, bedarf es einer Verankerung in der Fachverwaltung. Es erscheint daher sinnvoll, die bestehenden Ansprechpartner bzw. Beauftragten in den Bundesressorts zu stärken und entsprechende Pendanten bei den Ländern und Kommunen bzw. den kommunalen Spitzenverbänden zu schaffen. Diese Beauftragten sollten besonders sensibilisiert und geschult sowie in ein ebenübergreifendes Netzwerk von Erfüllungsaufwands- und Vollzugsexperten (EA-Controller) eingebunden werden. In diesem Netzwerk könnte das StBA als neutraler „Zahlenverarbeiter“ agieren, so dass eine mögliche Politisierung der Thematik Vollzugsaufwand vermieden wird.

### **10. Rechtsetzungsreferenten sensibilisieren, schulen und motivieren:**

Das Thema Erfüllungsaufwandsermittlung sollte stärker im Bewusstsein der Bundesressorts, aber auch der Länder verankert werden. Das kann beispielsweise durch Schulungen erreicht werden. Gleichzeitig ist zu empfehlen, den Referenten geeignete Hilfestellungen zur Verfügung zu stellen, wie beispielsweise die oben genannten nutzerfreundlichen Software-Tools, Leitfäden, etc. Sofern dem Thema auch im Rahmen von Mitarbeiterbewertungen größeres Gewicht beigemessen würde, könnte sich dies ebenfalls positiv auf die individuellen Anreizstrukturen auswirken.

## Schlussbetrachtung/Fazit

Im Vergleich der Rahmenbedingungen für die Ermittlung regulatorischer Folgekosten auf EU- und Bundesebene wird deutlich, dass EU wie Bund vor strukturell ähnlich gelagerten Herausforderungen stehen. In beiden Fällen fehlt ein funktionierender und systematischer Informationsfluss zwischen den rechtsetzenden und den vollziehenden Ebenen. Es gilt, auf allen Ebenen die notwendigen rechtlichen, organisatorischen und politischen Bedingungen zu schaffen, damit die beteiligten Akteure Vollzugsaufwände erfragen, zuliefern und bei der Politikformulierung systematisch berücksichtigen.

Wie die Handlungsempfehlungen zeigen, scheint eine Kombination aus rechtlichen Vorgaben, motivierenden Anreizen, klaren Zuständigkeiten, verständlichen und effizienten Verfahren sowie kompetenzstärkenden Maßnahmen und methodenunterstützenden Werkzeugen geeignet zu sein, um Motivation und Befähigung der Akteure im Hinblick auf den Informationsaustausch zu verbessern. Entscheidender Ansatzpunkt sind die innerhalb der Bundesrepublik ablaufenden Prozesse. Je besser hier der Austausch zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalebene organisiert ist, desto einfacher lassen sich auch die Informationserfordernisse auf EU-Ebene bedienen. Dabei kann auf bestehende Strukturen und Verfahren - wie etwa die Länder- und Kommunenbeteiligung – aufgebaut werden. Dies umfasst jedoch mehr als die „Amtshilfe aus dem Bestand“. Nötig sind institutionelle Infrastrukturen, die so ertüchtigt wurden, dass die Ermittlung des Vollzugsaufwands regelmäßig und frühzeitig, mit möglichst geringem Aufwand aber doch repräsentativ und umfassend erfolgt.

## Überblick der Handlungsempfehlungen

	EU ↔ Bund	Bund ↔ Länder und Kommunen
<b>A)</b>	<b><u>Verbindlichkeit</u> der Einbindung von Vollzugsträgern und der Ermittlung des Vollzugaufwandes erhöhen</b>	
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Holschuld der EU/Bringschuld der Mitgliedsstaaten fixieren</li> <li>2. Verfahrenswächter auf EU- und Bundesebene stärken</li> <li>3. Vollzugswissen und Vollzugaufwandszahlen frühzeitig berücksichtigen</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Holschuld des Bundes und Bringschuld der Länder/Kommunen fixieren</li> <li>2. Verfahrenswächter auf Bundesebene stärken</li> <li>3. Frühzeitige Einbindung der Vollzugsträger und ausreichende Fristen gewährleisten</li> </ol>
<b>B)</b>	<b>Verfahren definieren, Methoden- und Verfahrenskompetenzen aufbauen, nutzerfreundliche Werkzeuge und Hilfsmittel bereitstellen, Wissensmanagement etablieren</b>	
	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Verfahren zur Folgenabschätzung vereinheitlichen und besser auf die Ermittlung von Erfüllungs- bzw. Vollzugaufwand ausrichten</li> <li>5. Etablierte Methoden der Aufwandschätzung berücksichtigen und weiterentwickeln</li> <li>6. Vollzugaufwandsinformationen aufbereiten und wiederverwenden</li> <li>7. Nutzerfreundliches Werkzeug zur Abfrage von Vollzugaufwänden entwickeln</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Neben Methoden- auch Verfahrensfragen klären und Abläufe vorstrukturieren</li> <li>5. Statistischem Bundesamt als neutralem Aufwandsermittler direkten Zugang zu ausgewählten Vollzugsträgern gewähren</li> <li>6. Vollzugaufwandsinformationen wiederverwenden, aufbereiten und mit Mustervollzugsmodellen kombinieren</li> <li>7. Nutzerfreundliches Werkzeug zur Abfrage von Vollzugaufwänden entwickeln</li> </ol>
<b>C)</b>	<b>Zuständigkeiten und Ressourcen festlegen und ebenenübergreifendes Erfüllungsaufwandsnetzwerk etablieren</b>	
	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. EU-Expertenarbeitsgruppen besser nutzen</li> <li>9. Erfüllungsaufwandsbeauftragte in Generaldirektionen installieren</li> <li>10. EU-Rechtsetzungsreferenten sensibilisieren, schulen und motivieren</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Bund-Länder-Facharbeitsgruppen besser nutzen</li> <li>9. Ebenenübergreifendes Netzwerk von Erfüllungsaufwandsbeauftragten und Vollzugsexperten etablieren</li> <li>10. Rechtsetzungsreferenten sensibilisieren, schulen und motivieren</li> </ol>