

**Beschluss des Staatssekretärsausschusses  
Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau  
30. September 2024**

I. Zu Beginn der 20. Legislaturperiode hat der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vereinbart, dass im Zusammenwirken mit dem Normenkontrollrat (NKR) die bestehende Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands kritisch geprüft werden soll.

Die quantitative Messung und Darstellung von Erfüllungsaufwänden in Regelungsvorhaben der Bundesregierung hat wichtige Erfolge erzielt und den Blick für vermeidbare Belastungen geschärft. Allerdings werden entlastende Maßnahmen von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft oft nicht wahrgenommen. Zudem bieten teils sehr kleinteilige Schätzungen kaum einen Erkenntnisgewinn, binden gleichzeitig aber erhebliche Ressourcen bei Legistinnen und Legisten in den Ressorts, beim Statistischen Bundesamt (StBA) sowie dem NKR. Alle Akteure im Rechtsetzungsprozess sollten sich jedoch auf die wesentlichen Kostentreiber oder Entlastungsfaktoren in einem Regelungsvorhaben fokussieren.

Der NKR hatte im April 2023 Vorschläge zur Weiterentwicklung der Methodik und der Instrumente der besseren Rechtsetzung vorgelegt und diese im April 2024 aktualisiert.

Der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau beschließt nun erste kurzfristig umsetzbare Maßnahmen, die die Darstellung des Erfüllungsaufwandes sowie auch das Instrument der Evaluierung schärfen, eine Fokussierung auf belastungsintensive Regelungsvorhaben ermöglichen und damit die Legistinnen und Legisten sowie den NKR und das StBA unmittelbar entlasten.

Vor diesem Hintergrund beschließt der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau die aus der Anlage ersichtlichen Änderungen.

II. Im Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau besteht aber auch Einigkeit, dass es darüber hinaus einer grundsätzlichen Diskussion über die Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands bedarf und welche qualitativen Instrumente der besseren Rechtsetzung sich bewährt haben und wie diese systematisch in die Methodik und den Gesetzgebungsprozess insgesamt integriert werden können.

Die Bundesregierung wird deshalb bis zum Ende des 2. Quartals 2025 die Berechnungsmethodik zur Bestimmung des Erfüllungsaufwands überprüfen, damit dieser realitätsnäher und zielgerichteter die Belastung Normadressaten erfasst. Dabei soll u.a.

geprüft werden, ob der reale Aufwand beim Vollzug von Regelungen besser erfasst und zum anderen wie der Nutzen von Normen und Standards besser berücksichtigt werden könnte.

III. Bessere Rechtsetzung zeichnet sich dadurch aus, dass sie bürokratiearme Verfahren und Entscheidungsstrukturen ermöglichen soll, die praxistauglich sind, also insbesondere die Adressaten der Regulierung in den Blick nehmen, und deren Maßgaben bestmöglich digital umgesetzt werden können und hierdurch überflüssige Bürokratie erst gar nicht entsteht.

Über die Jahre ist zudem eine große Anzahl an Instrumentarien eingeführt worden, aber ihre Wirksamkeit nicht systematisch evaluiert worden. Die Bundesregierung wird daher darüber hinaus zeitnah die Instrumente der Besseren Rechtsetzung (d. h. Leitfäden, Arbeitshilfen, Checks, Plattformen, St-Ausschuss-Beschlüsse usw.) prüfen, mit dem Ziel, bis zum Ende des 2. Quartals 2025 Handlungsempfehlungen für ein bürokratieärmeres und wirksameres Instrumentarium zur Besseren Rechtsetzung zu entwickeln, um so eine Grundlage für ein modifiziertes Verfahren in der kommenden Legislaturperiode zu schaffen.

## **Anlage zum Beschluss des Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 30. September 2024**

### **1. Methodische Neubewertung des Mindestlohns und vergleichbarer Kostenarten**

*Hintergrund:* Die Frage der Einordnung des Mindestlohns wurde seit seiner Einführung unterschiedlich beantwortet, was sich negativ auf das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Messmethodik ausgewirkt hat. Zudem überlagerte die Anpassung des Mindestlohns regelmäßig alle anderen Belastungsänderungen, was die Aussagekraft der Bilanzierung geschwächt hat. Mit der Neubewertung wird die Methodik konsequent auf den bürokratischen Aufwand ausgerichtet, der den Normadressaten durch das Befolgen von Normen entsteht. So wird vermieden, dass z. B. Sozialstandards oder Steuereinnahmen in den Fokus des Ex-ante-Verfahrens und der damit einhergehenden Erfüllungsaufwandsbilanzierung rücken. Diese Differenzkosten sollen zukünftig nicht als Erfüllungsaufwand bewertet, sondern unter „Weitere Kosten“ dargestellt werden.

#### **Änderung:**

- Der Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung (Leitfaden) wird auf S. 9, 3. Absatz wie folgt ergänzt:

*„Ebenso zählen Differenzkosten, die sich z.B. aufgrund von Mindest- oder Höchstgrenzen für Arbeitsentgelte oder Preise wie dem Mindestlohn oder der Mietpreisbindung ergeben, nicht zum Erfüllungsaufwand und werden ebenfalls unter ‚Weitere Kosten‘ beschrieben.“*

### **2. Vereinfachte Darstellung des Erfüllungsaufwands in der Ex-ante-Schätzung**

*Hintergrund:* Bei der Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands müssen Schätzaufwand und Nutzen der Befassung mit den Folgekosten in einem angemessenen Verhältnis stehen. Die vorgeschlagene Einführung einer Schwelle von 100.000 Euro Erfüllungsaufwand pro Normadressat bzw. 4.000 Stunden Zeitaufwand für die Bürgerinnen und Bürger pro Vorgabe senkt den Schätz- bzw. Prüfaufwand bei Legistinnen und Legisten, dem NKR und dem StBA erheblich. Dies ermöglicht eine Fokussierung auf die Hauptkostentreiber bzw. wesentlichen Entlastungsfaktoren.

#### **Änderung:**

- Im Leitfaden wird auf S. 12 folgender Informationskasten aufgenommen:

*„Die notwendige Detailtiefe der Darstellung hängt von der zu erwartenden Höhe der Änderung des Erfüllungsaufwands ab:*

***Aufwände bis 100.000 Euro Erfüllungsaufwand pro Normadressat bzw. bis 4.000 Stunden Zeitaufwand der Bürgerinnen und Bürger, jeweils bezogen auf eine Vorgabe:***

*Die jeweiligen Vorgaben sind zu benennen und in der Begründung als Liste darzustellen. Die konkrete Berechnung des jeweils ausgelösten Erfüllungsaufwands ist nicht erforderlich, pro Vorgabe ist lediglich anzugeben, ob der erwartete Erfüllungsaufwand wegen einer absehbar geringen Fallzahl und/oder eines absehbar geringen Zeit- und Sachaufwands weniger als 100.000 Euro beträgt.*

*Weitere Erläuterungen sind insofern nur erforderlich, sofern der Nationale Normenkontrollrat begründete Zweifel äußert und das Ressort zu einer geänderten Darstellung auffordert.*

***Aufwände über 100.000 Euro Erfüllungsaufwand pro Normadressat bzw. über 4.000 Stunden Zeitaufwand der Bürgerinnen und Bürger, jeweils bezogen auf eine Vorgabe:***

*Für die relevanten Vorgaben ist der Erfüllungsaufwand zu ermitteln und in tabellarischer Form darzustellen. Die Tabelle enthält die Parameter wie Fallzahl, Zeit- und Sachaufwand und sollte aus sich heraus nachvollziehbar sein. Darüberhinausgehende Erläuterungen sind nur notwendig, wenn dies für die Nachvollziehbarkeit der Angaben in der Tabelle unverzichtbar ist.“*

#### **Änderung:**

- Im Leitfaden werden auf S. 20 der 4. Absatz (bzgl. der Darstellung bei komplexen Regelungsvorhaben) sowie der Verweise auf das „vereinfachte Verfahren“ auf S. 34 und Anhang 4 (S. 61) gestrichen.
- Die Darstellung unter „9 Darstellung des Erfüllungsaufwands in der Begründung“ (S. 56) im Leitfaden wird wie nachfolgend gefasst. Ein exemplarisches Beispiel für eine tabellarische Darstellung wird auf den Internetseiten des Statistischen Bundesamtes zum Download zur Verfügung gestellt.

*„Die Darstellung sollte in einem separaten Abschnitt im Allgemeinen Teil der Begründung erfolgen.*

*Als Einleitung wird empfohlen, das Gesamtergebnis zusammenfassend darzustellen, wozu die Ausführungen aus dem Vorblatt übernommen werden können.*

*Für die Darstellung des Erfüllungsaufwands im Allgemeinen Teil der Begründung ist zwischen Vorgaben mit einem zu erwartenden Aufwand bis und über 100.000 Euro zu unterscheiden:*

***Vorgaben mit einem zu erwartenden Erfüllungsaufwand bis 100.000 Euro:***

*Die jeweiligen Vorgaben sind mit ihrer Fundstelle im Regelungstext zu benennen und in der Begründung als Liste darzustellen. Die konkrete Berechnung des jeweils ausgelösten Erfüllungsaufwands ist nicht erforderlich, pro Vorgabe ist lediglich anzugeben, ob der erwartete Erfüllungsaufwand wegen einer absehbar geringen Fallzahl und/oder eines absehbar geringen Zeit- und Sachaufwands weniger als 100.000 Euro beträgt. Wie auf Seite 12 erwähnt, sind weitere Erläuterungen nur dann erforderlich, wenn der Nationale Normenkontrollrat begründete Zweifel äußert.*

***Vorgaben mit einem zu erwartenden Erfüllungsaufwand über 100.000 Euro:***

*Solche Vorgaben sind in tabellarischer Form darzustellen. Neben der Bezeichnung der Vorgabe mit Fundstelle im Regelungstext sind Angaben zu „Fallzahl“, „Zeitaufwand pro Fall“, „Lohnsatz pro Stunde“, „Sachkosten pro Fall“ und dem resultierenden Erfüllungsaufwand in die Tabelle aufzunehmen. Informationspflichten der Wirtschaft werden kenntlich gemacht.*

*Darüberhinausgehende Erläuterungen sind nur notwendig, wenn dies für die Nachvollziehbarkeit der Angaben in der Tabelle unverzichtbar ist. Dabei können folgende Aspekte eine Rolle spielen, wie zum Beispiel:*

- Kurzdarstellung der zentralen Annahmen und Quellen, die der Ermittlung zugrunde gelegt wurden,*
- ggf. Regelungsalternativen und Begründung der Entscheidung für eine Regelungsalternative sowie*
- generelle Erläuterungen, die der Nachvollziehbarkeit dienen.*

*Insbesondere bei bereits bestehenden Antragsverfahren kann ergänzend angegeben werden, wie lange es von der Antragstellung bis zum Bescheid in der Regel dauert. Die Wirkung einer Rechtsänderung, die auf die Verkürzung dieser Zeit zielt, lässt sich nur darstellen, wenn entsprechende Angaben gemacht werden und ggf. auch Vergleichswerte ähnlicher Verfahren bekannt sind. Gleichzeitig gelten die Bearbeitungszeiten der Verwaltung als wesentlicher Qualitätsindikator.“*

### 3. Abschaffung des „Konzepts zum Umstellungsaufwand“

*Hintergrund:* Der St-Ausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau hat im November 2019 ein Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung (Konzept) eingeführt. In der Praxis hat sich das Konzept (insbesondere die bloße Klassifizierung des Umstellungsaufwands der Wirtschaft) nicht bewährt. Gleichwohl bleibt es ein wichtiges Ziel, unnötigen Umstellungsaufwand zu vermeiden. Deshalb sollen die im Konzept enthaltenen Hebel in den Leitfaden überführt werden, um die Legistinnen und Legisten für das Anliegen der Begrenzung des Umstellungsaufwands zu sensibilisieren.

#### **Änderung:**

- Der St-Beschluss vom 26. November 2019 wird aufgehoben.
- Im Leitfaden auf S. 23 wird folgender Kasten eingefügt:

#### **„Umstellungsaufwand (einmaliger Erfüllungsaufwand) der Wirtschaft wirksam begrenzen**

*Einmaliger Erfüllungsaufwand wird von den betroffenen Normadressaten oftmals als besonders belastend wahrgenommen. Um ihn zu begrenzen können u.a. folgende Instrumente bzw. Hebel zum Einsatz kommen:*

- *Verlängerung von Umsetzungsfristen oder Ausnahmen von Umsetzungsfristen zulassen*
- *Bei Verbändeanhörung explizit nach alternativen aufwandsärmeren Regelungen fragen*
- *Ausnahme-/Härtefallregelungen*
- *Staffelung der Anforderungen, z.B. nach Unternehmens- oder Anlagengröße (siehe auch KMU-Test)*
- *Anforderungen nur in Neufällen anwenden*
- *Vorgabe von Zielen bzw. Schutzstandards (z.B. Grenzwerte) statt Vorgabe konkreter Maßnahmen bzw. Technologien*
- *Umsetzungsvarianten zunächst in Reallaboren oder Pilotverfahren erproben*
- *Unterstützung der unmittelbar Betroffenen, z.B. durch Bereitstellung von Handreichungen oder Leitlinien*
- *Bei einmaligen Informationspflichten z.B. prüfen, ob benötigte Daten bereits an anderer Stelle vorliegen (siehe auch Digitalcheck)*

- *Regelung so eindeutig und einfach wie möglich formulieren, um Einarbeitungsaufwand zu reduzieren“*

#### **Änderung:**

- Die Hinweise auf das Konzept im Leitfaden auf S. 8 und 23 werden entsprechend gestrichen.

#### **4. Erhöhung der Evaluierungsschwelle auf 5 Mio. Euro bzw. 500.000 Stunden**

*Hintergrund: Der St-Ausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau hat im Konzept zur Evaluierung vom 23. Januar 2013 die Schwellenwerte von 1 Mio. Euro jährlichen Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung sowie 1 Mio. Euro jährliche Sachkosten oder 100 000 Stunden jährlicher Zeitaufwand für die Bürgerinnen und Bürger beschlossen. Mit einer Erhöhung der Schwelle wird der Fokus auf belastungsintensive Vorhaben gelegt. Gleichzeitig wird die Anzahl der durchzuführenden Evaluierungen gesenkt.*

#### **Änderung:**

- Die relevante Passage (I., zweiter Absatz) des Beschlusses des St-Ausschusses vom 23. Januar 2013 wird wie folgt geändert:

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

- *5 Mio. € Sachkosten oder 500.000 Stunden Aufwand für Bürgerinnen und Bürger oder*
- *5 Mio. € für die Wirtschaft oder*
- *5 Mio. € für die Verwaltung*

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

*Entlastende Vorhaben lösen keine Evaluierungspflicht aus.*

*Diese Schwellenwerte finden auch auf bereits beschlossene Regelungsvorhaben Anwendung.*

*Für das Erreichen dieser Schwellen bleibt Erfüllungsaufwand aus den folgenden Vorgaben unberücksichtigt:*

- *Vorgaben aus gerichtlichen Entscheidungen oder*
- *Vorgaben aus internationalen bzw. EU-Vorgaben ohne Umsetzungsspielraum (1:1), wenn sie durch eine andere Ebene evaluiert werden oder*

- *Vorgaben, für die anderweitige vergleichbare Berichtspflichten – auch gegenüber oder von internationalen bzw. EU-Institutionen – oder eine gesetzlich vorgeschriebene Wirkungsforschung als Daueraufgabe bestehen.“*

- Der Hinweis im Leitfaden auf S. 8 (Kasten) wird folgendermaßen angepasst:

*„Eine Evaluierung entsprechend der Konzeption ist für wesentliche Regelungsvorhaben vorgesehen. Dazu zählen u.a. Regelungsvorhaben, bei denen jährlicher Erfüllungsaufwand von mindestens 5 Mio. Euro Sachaufwand oder 500 000 Stunden (Bürgerinnen und Bürger) bzw. 5 Mio. Euro (Wirtschaft und Verwaltung) zu erwarten ist. Entlastende Vorhaben lösen keine Evaluierungspflicht aus.“*