

## Leitfaden „Rechtsetzung in Nordrhein-Westfalen“

Stand: 23.03.2021

### Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	2
1. Allgemeines .....	2
2. Leitprinzipien und weitere Prinzipien bei der Rechtsetzung .....	3
2.1 Gender Mainstreaming .....	3
2.2 Vereinbarkeit mit der UN-Behindertenrechtskonvention .....	3
2.3 Vereinbarkeit mit dem Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz) .....	3
2.4 Nachhaltigkeit .....	4
2.5 Mittelstandsverträglichkeit .....	4
2.6 E-Government / Digitalisierung .....	4
3. Formelle Kriterien .....	4
3.1 Zusammenarbeit und Beteiligung .....	4
3.2 Aufbau von Gesetzesvorlagen .....	5
3.3 Ressortabstimmung und Kabinettsberatung .....	5
4. Inhaltliche Kriterien .....	6
4.1 Fragestellungen im Erarbeitungsprozess einer Rechtsnorm .....	6
4.2 Gesetzesbegründung .....	9
4.3 Rechtssprache .....	9
4.4 Finanzfolgenabschätzung .....	10
4.4.1 Grundlagen der Finanzfolgenabschätzung .....	10
4.4.2 Verfahren der Finanzfolgenabschätzung .....	12
4.4.3 Die vorausschauende Finanzfolgenabschätzung .....	13
4.4.4 Die begleitende Finanzfolgenabschätzung .....	13
4.4.5 Methoden und Instrumente für eine Finanzfolgenabschätzung .....	14
4.4.6 Dokumentation der Finanzfolgenabschätzung .....	22
4.5 Geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzung (Gender Mainstreaming) .....	22
4.6 Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Disability Mainstreaming) .....	23
4.7 Nachhaltigkeitsprüfung .....	24
4.8 Klimaschutz .....	24
4.9 E-Government / Digitalisierung .....	24
4.10 Das Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) .....	25
4.11 Das Standardkostenmodell als Sonderfall .....	26
5. Befristung .....	27
6. Ressortübergreifende Normprüfung .....	28
6.1 Allgemeines .....	28
6.2 Normprüfbögen .....	28
Anhang I .....	29
Anhang II .....	29

## **Vorwort**

Eine qualitativ hochwertige und moderne Rechtsetzung ist für eine demokratische und rechtsstaatlich organisierte Gesellschaft von besonderer Bedeutung. Neue Gesetze, die widersprüchlich oder unverständlich sind oder vermeidbare Zweifelsfragen bei der Auslegung aufkommen lassen, verursachen nicht nur Rechtsunsicherheit, sondern auch eine Fülle von Klärungsprozessen, die mit hohen Kosten verbunden sein können.

Die Frage nach den Wirkungen von Normen ist in der Vergangenheit immer mehr in den Mittelpunkt nationaler und europäischer Diskussionen gerückt, weil sie von den Bürgerinnen und Bürgern, von der Wirtschaft, von den Verbänden und auch von der Verwaltung oft als unnötig belastend und bürokratisch empfunden werden. Für die Ermittlung von Gesetzesfolgen und insbesondere der Finanzfolgen sind deshalb umfangreiche wissenschaftliche Methoden entwickelt worden.

Für die Rechtsetzung in Nordrhein-Westfalen bedarf es keiner Neuentwicklung einer landesspezifischen Methode. Vielmehr erscheint ein Wegweiser durch die Vielzahl von nutzbaren Informationsquellen mit einer praxisorientierten Hilfestellung für die an der Rechtsetzung Beteiligten zielführender.

Der vorliegende Leitfaden bietet Informationen zum Rechtsetzungsverfahren im Allgemeinen und zur Gesetzes-/ Finanzfolgenabschätzung einschließlich der Nachhaltigkeits- und Digitalisierungsprüfung im Besonderen. In seiner elektronischen Version ermöglicht er den sofortigen Zugriff auf die maßgeblichen landesrechtlichen Regelungen sowie öffentliche und weitergehende Informationsangebote. Entstanden ist damit eine Informationsplattform, die die mit der Rechtsetzung im Kontext stehenden Quellen bündelt und schneller recherchierbar macht.

### **1. Allgemeines**

Die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO) trifft Regelungen, die von allen Ressorts bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen, Entwürfen von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu beachten sind. Dabei ist die formale Seite, wie die Vorbereitung von Kabinettsachen (§ 26 GGO), die Vorbereitung von Gesetzentwürfen und der Aufbau von Gesetzesvorlagen sowie die Beteiligung außerhalb der Landesregierung stehender Stellen (§§ 34, 35, 36 GGO) weitestgehend interpretationsfrei vorgegeben.

Die inhaltlichen Anforderungen an eine Gesetzesbegründung und die Gesetzesfolgen einschließlich der Befristung und Evaluierung (§§ 37 bis 39 GGO) räumen hingegen den Ressorts einen Gestaltungsspielraum ein. Innerhalb des Rahmens dieser Regelungen entscheidet jedes Ressort selbst, welcher Erarbeitungsaufwand der zu regelnden Materie angemessen ist.

Mit der Novellierung der GGO wird konkreter als bisher benannt, was von den Ressorts bei der Abfassung der Gesetzesbegründung zu erwägen ist und welche Ergebnisse ihrer Gesetzesfolgen- und Finanzfolgenabschätzung einschließlich der Nachhaltigkeits- und Digitalisierungsprüfung in Begründung und Gesetzesvorblatt übernommen werden sollen. Hiermit ist sichergestellt, dass alle Beteiligten, aber vor allem auch der Landtag als gesetzgebendes Organ, gleiche Informationen erhalten.

Hiervon unabhängig ist das in § 40 GGO geregelte Normprüfungsverfahren (s. Nr. 3). Es setzt im Prinzip erst dann an, wenn die Ressorts die materielle Rechtsetzung entscheidungsreif erarbeitet haben.

## **2. Leitprinzipien und weitere Prinzipien bei der Rechtsetzung**

Leitprinzipien (2.1 bis 2.4) und weitere Prinzipien (2.5 bis 2.6), die bei der Rechtsetzung zu beachten sind, sind insbesondere:

### **2.1 Gender Mainstreaming**

Die Grundsätze und Ziele der geschlechterdifferenzierten Folgenabschätzung (Gender Mainstreaming) sowie der Auftrag zur Beseitigung geschlechtsbezogener Nachteile sind zu beachten (s. 4.5).

### **2.2 Vereinbarkeit mit der UN-Behindertenrechtskonvention**

Nach der Ratifizierung der UN-BRK ([BGBl. II 2008 Nr. 35 S. 1419 ff.](#)) ist in Deutschland die Beachtung der Belange von Menschen mit Behinderungen auch bei allen Gesetzes- und Verordnungsvorhaben völkerrechtlich verpflichtend. Bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten sind unterschiedliche Folgen für Menschen mit Behinderungen und für Menschen ohne Behinderungen zu bedenken (§ 38 Abs. 2 GGO). Die Vielgestaltigkeit der möglichen Behinderungen -z. B. Sinnesbehinderungen, Mobilitätseinschränkung, geistige Beeinträchtigung, psychische Beeinträchtigung – ist bei der Abfassung und Änderung von Gesetzen und Verordnungen besonders zu beachten. Denn auch neutral erscheinende Regelungen können sich aufgrund der Verschiedenartigkeit der denkbaren Beeinträchtigungen sehr unterschiedlich auf Menschen mit einer Behinderung auswirken. Die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen kann u.a. unter Verwendung des für die Normenprüfung nach der UN-Behindertenrechtskonvention zur Verfügung gestellten Prüfrasters sichergestellt werden. Es ist unter folgendem Link abrufbar: <http://lv.fms-mags.nrw.de/lip/action/invoke.do?id=normenpruefung>.

### **2.3 Vereinbarkeit mit dem Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz)**

Gemäß der Ziele in § 1 des [Teilhabe- und Integrationsgesetzes](#) vom 14.02.2012 sind Menschen mit Migrationshintergrund u.a. insbesondere bei ihrer Bildung, Ausbildung und Beschäftigung zu unterstützen und zu begleiten. Die soziale, gesellschaftliche und politische Teilhabe der Menschen mit Migrationshintergrund ist zu fördern. Ferner wird die Landesverwaltung zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit im Umgang mit der Vielfalt in der Gesellschaft interkulturell weiter geöffnet (§ 6).

Die Landesregierung hat eine kontinuierliche, fachübergreifende Abstimmung aller Ressorts zu Fragen der Teilhabe und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sicherzustellen (§ 6 Abs. 2).

Normvorhaben sind insoweit daraufhin zu überprüfen, welche Auswirkungen sie sowohl im Querschnitt als auch zielgruppenspezifisch auf Menschen mit Migrationshintergrund haben können und insbesondere darauf hin, ob sie hinsichtlich Adressatenkreis und Wirkung der geplanten Regelung interkulturelle Kompetenzen bzw. eine interkulturelle Öffnung der davon betroffenen Strukturen voraussetzen.

## **2.4 Nachhaltigkeit**

Die Landesregierung hat am 14.06.2016 eine Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen verabschiedet. Darin wurde die Nachhaltigkeit zu einem weiteren Leitprinzip erklärt und ökologische Verantwortung und ökonomische Vernunft eng mit sozialer Gerechtigkeit verknüpft. Auf der Grundlage dieser Nachhaltigkeitsstrategie wurde in § 38 Absatz 2 GGO eine Prüfung von Nachhaltigkeitsauswirkungen von Gesetzen (sog. Nachhaltigkeitsprüfung) in die Gesetzesfolgenabschätzung integriert. Danach ist in der Gesetzesbegründung und in zusammengefasster Form im Gesetzesvorblatt nach Anlage 3 zur GGO darzustellen, ob und ggfls. welchen Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie das jeweilige Vorhaben dient und welche mittel- und langfristigen Wirkungen des Vorhabens auf die nachhaltige Entwicklung in NRW prognostiziert werden können. Die Leitfragen für die Nachhaltigkeitsprüfung sind in Nummer 4.7 im Einzelnen dargestellt.

## **2.5 Mittelstandsverträglichkeit**

Das Gesetz zur Förderung des Mittelstandes in Nordrhein-Westfalen ([Mittelstandsförderungsgesetz](#)) ist am 29.12.2012 in Kraft getreten. Es sieht in § 6 eine Überprüfung und Klärung der Mittelstandsverträglichkeit von Gesetzes- und Verordnungsvorhaben der Landesregierung vor, bei denen eine wesentliche Mittelstandsrelevanz gegeben ist. Mittelstandsrelevant sind solche Vorhaben, Verfahren und sonstigen Maßnahmen, die, vor allem bezogen auf die Unternehmensgröße, erhebliche Auswirkungen auf Kosten, Verwaltungsaufwand oder Arbeitsplätze in Unternehmen der mittelständischen Wirtschaft haben können. Zur Durchführung dieses zweistufigen Verfahrens wurde außerhalb der Landesverwaltung die Clearingstelle Mittelstand eingerichtet. Ablauf, Dauer und Beteiligte des Clearingverfahrens sind in der Verordnung zum Mittelstandsförderungsgesetz ([MFGVO](#)) festgelegt.

## **2.6 E-Government / Digitalisierung**

Staat und Gesellschaft befinden sich in einem Prozess der digitalen Transformation. Er erfasst weite Teile des öffentlichen und privaten Lebens und stellt Staat und Verwaltung vor vielfältige Herausforderungen. In vielen Bereichen wird Digitalisierung dabei inzwischen als unverzichtbarer und allgegenwärtiger Bestandteil des persönlichen, beruflichen und behördlichen Alltags wahrgenommen. Das Land NRW begegnet dieser Entwicklung aktiv, indem es im Rahmen staatlichen Planens und Handels auch den Themen und Herausforderungen der digitalen Transformation Rechnung trägt. In der Folge ist im Rahmen des Rechtsetzungsprozesses als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung (vgl. § 38 Abs. 2 S. 4 GGO) verpflichtend eine Digitalisierungsprüfung (sog. E-Government-Check) durchzuführen. Regelungen sind dabei im Hinblick auf ihre Wirkung auf Belange des E-Governments und ihre Bedeutung für die Verwirklichung der Digitalisierung von Staat und Verwaltung zu betrachten. Die Kernergebnisse finden Aufnahme im Gesetzesvorblatt (Anlage 3 zu § 36 Absatz 1 GGO). Die Leitfragen für die Digitalisierungsprüfung sind in Nummer 4.9 sowie in Anlage 10 „E-Government-Check“ im Einzelnen dargestellt.

# **3. Formelle Kriterien**

## **3.1 Zusammenarbeit und Beteiligung**

Die Vorbereitung von Gesetzentwürfen ist maßgeblich davon geprägt, dass eine frühzeitige Kommunikation mit der Staatskanzlei und den fachlich berührten Ressorts gepflegt wird (§ 34

GGO). So soll sichergestellt werden, dass über Gesetzentwürfe, die für die Richtlinienkompetenz der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten oder für die Leitung der Geschäfte der Landesregierung von Bedeutung sind, zum frühestmöglichen Zeitpunkt informiert wird.

Ebenso sollten die bestehenden gesetzlichen Beteiligungspflichten (z.B. Datenschutzgesetz) zeitnah in den Blick genommen und beachtet werden, weil sie sich je nach Regelungsmaterie mehr oder weniger stark auf die Inhalte von Normen auswirken können.

Für die Beteiligung außerhalb der Landesregierung stehender Stellen gelten die besonderen Regelungen des § 35 GGO. Danach können in die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen grundsätzlich die Vertretungen der beteiligten Fachkreise oder Verbände einbezogen werden, wenn und soweit das im öffentlichen Interesse geboten ist. Bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen, die für die Richtlinienkompetenz der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten oder für die Leitung der Geschäfte der Landesregierung maßgeblich sind, ist vor der Beteiligung Dritter eine Kabinettsentscheidung über deren Anhörung herbeizuführen (sog. Kabinettsentscheidung zur Verbändeanhörung). Gleiches gilt für die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei Rechtsetzungsvorhaben, die die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände allgemein oder wesentlich berühren. Im Falle der Festlegung neuer, belastender Standards durch Verwaltungsvorschriften entgegen dem Votum der kommunalen Spitzenverbände ist unter Beteiligung des für Kommunales zuständigen Ministeriums zudem eine Entscheidung der Staatssekretärskonferenz herbeizuführen.

Die Organisationen der Menschen mit Behinderungen auf Landesebene sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt aktiv in die Beratungen zur Entwicklung oder Änderung von Gesetzen und Verordnungen einzubeziehen. Sofern Belange von Menschen mit Behinderungen durch das Gesetz- oder Verordnungsvorhaben berührt sind oder sein könnten, ist davon auszugehen, dass die aktive Einbeziehung der Betroffenen im öffentlichen Interesse geboten ist (§ 35 Abs. 1 GGO). Diese aktive Einbeziehung ersetzt jedoch nicht die Verbändeanhörung im weiteren Verfahren.

Immer dann, wenn Entwürfe von Rechtsvorschriften außerhalb der Landesregierung stehenden Stellen zugeleitet werden, sind sie zeitgleich dem Landtag zur Kenntnis zu geben. Auf die [Parlamentsinformationsvereinbarung](#) in der aktuellen Fassung wird verwiesen (bei Redaktionsschluss zuletzt [LT-Ds. 16/1724](#)).

Die Novellierung der GGO greift auch die berechtigten Belange des Landesrechnungshofes auf, indem ihm gemäß § 25 Absatz 5 GGO frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, wenn Rechtsvorschriften die Stellung und die Aufgaben des Landesrechnungshofes berühren.

### **3.2 Aufbau von Gesetzesvorlagen**

Jeder Gesetzentwurf besteht aus einem Gesetzesvorblatt (Anlage 3 zu § 36 GGO), dem Gesetzestext und einer Begründung (§ 36 Absatz 1 GGO). Für die dazugehörige Kabinettsvorlage ist ein Sprechzettel für die Regierungssprecherin oder den Regierungssprecher sowie ein Zeitplan zu erstellen (§ 26 Absatz 3 GGO).

### **3.3 Ressortabstimmung und Kabinettsberatung**

Ist ein Gesetzentwurf formell und inhaltlich erarbeitet, ist er von der Landesregierung zu beraten. Das Verfahren regeln die §§ 25 GGO (Ressortabstimmung) und 26 GGO (Kabinettsvorlagen).

Die Kabinettsitzungen werden durch die Staatssekretärskonferenzen (montags) vorbereitet. Zur Beschlussfassung im Kabinett ist hierzu vom federführenden Ressort eine Kabinetttvorlage vorzubereiten. Soll ein Sachverhalt nur in der Staatssekretärskonferenz behandelt werden, wird eine Beratungsunterlage gefertigt.

Die Kabinetttvorlage muss dem Kabinettreferat der Staatskanzlei 12 Tage vor der Kabinettsitzung vorliegen (Termin Staatskanzlei Freitag 12.00 Uhr). Es erfolgt eine Beratung jeder Kabinetttvorlage in zwei Staatssekretärskonferenzen. Beratung über Inhalt, Abstimmungsstand und Empfehlung der Zulassung in der Staatssekretärskonferenz am Montag (8 Tage vor der Kabinettsitzung), danach Vorlage der Kabinett-Tagesordnung an die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten am Dienstag (7 Tage vor der Kabinettsitzung) für die Kabinettsitzung eine Woche später. Die Kabinett-Tagesordnung und evtl. Nachträge werden durch die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten persönlich genehmigt.

Ausnahmen: Kabinetttvorlagen mit Stellungnahmen zu Anträgen in den Landtagsplenarsitzungen sind der Staatskanzlei bis Freitag, 12.00 Uhr, der Vorwoche zuzuleiten (5 Tage vor der Kabinettsitzung)

Entwürfe von Kabinetttvorlagen werden im Rahmen der Ressortabstimmungsverfahren durch die Referate aller Ressorts den KPR-Referaten (Funktionspostfächer) online übermittelt.

Von Entwürfen von Gesetzen, Verordnungen und Staatsverträgen sind - soweit diese nach Kabinettsentscheidung dem Landtag zuzusenden sind - elf Abdrucke der Staatskanzlei zuzuleiten.

Bei Nichteinhaltung der o. g. durch die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten vorgegebenen Fristen der Übermittlung der Kabinetttvorlagen an die Staatskanzlei sind diese durch die Ressorts per E-Mail an die KPR-Funktionspostfächer zu übermitteln. Damit erhalten zeitgleich die Angehörigen der KPR-Referate und alle Angehörigen der Fachreferate der Ressorts, die an das Kabinettfunktionspostfach angeschlossen sind, den Text der fertigen, von der Ministerin oder dem Minister schlussgezeichneten Kabinetttvorlage.

Bei allen (zu) spät eingehenden Kabinetttvorlagen erfolgt in jedem Fall eine Verteilung der Kabinetttvorlage als Tischvorlage in der Staatssekretärskonferenz und in der Kabinettsitzung.

## **4. Inhaltliche Kriterien**

### **4.1 Fragestellungen im Erarbeitungsprozess einer Rechtsnorm**

Bereits bei der Erstellung der Norm empfiehlt es sich, sich die nachfolgenden Fragen zu stellen und zu beantworten:

- Muss die Landesregierung handeln? (Frage, ob Sachverhalt nur durch staatliches Handeln gelöst werden kann)
- Welche Alternativen gibt es?
- Ist der Regelungsumfang erforderlich?
- Kann die Geltungsdauer beschränkt werden?
- Ist eine Zusammenfassung von Rechtsvorschriften möglich?
- Kann die Qualität der Norm verbessert werden (Verständlichkeit, Systematik, Vermeidung von Wiederholungen)?
- Ist eine Vereinfachung von Verfahrensbestimmungen oder der Verzicht darauf möglich?

- Besteht Normenklarheit?
- Werden Doppelregelungen vermieden?
- Ist die erforderliche Transparenz gegeben (ergibt sich durch Offenlegung der beabsichtigten Ziele und Belastungskosten in der Verwaltung, Folgekosten der Umsetzung in den Unternehmen)?
- Ist die Norm hinsichtlich Effektivität und Wirkung eindeutig formuliert? (Eine Norm muss effektiv sein, d.h., die politisch gewollte Wirkung muss auch tatsächlich eintreten können. Zu prüfen ist auch, ob andere als die gewünschten Auswirkungen bzw. Nebenwirkungen entstehen können.)
- Ist die Norm vollzugstauglich (Abwägung des Aufwand-Nutzen-Prinzips)?
- Welche geschlechterdifferenzierten Folgen sind durch die Norm zu erwarten)? (s. 4.5)
- Wurden die Belange von Menschen mit Behinderungen sowie die Beteiligungspflichten gemäß § 9 Absatz 1 des Inklusionsgrundsatzgesetzes gewahrt? (s. 4.6)
- Hat ein Vorhaben Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung? Wenn ja, welche? (s. 4.7)
- Welche Auswirkungen auf den Klimaschutz hat das Vorhaben? (s. 4.8)
- Wie wirkt sich das Vorhaben auf Belange des E-Governments und der Digitalisierung von Staat und Verwaltung aus? In welcher Form wurden diese Belange im Rechtsetzungsprozess betrachtet und im Regelungsentwurf berücksichtigt? (s. 4.9)

Soweit die Vorschrift wegen bundes- oder europarechtlicher Vorgaben erlassen werden muss, kommt grundsätzlich nur eine 1:1 Umsetzung in Betracht. Soll hiervon abgewichen werden, steht die Regelung insofern unter erhöhtem Begründungszwang.

Bei der Umsetzung von EU-Recht sollten die Ergebnisse bereits auf EU-Ebene erfolgter Folgenabschätzungen (Impact Assessment) geprüft und ggf. eingebracht werden (vgl. Internetseite der Europäischen Kommission, die eine [Liste aller bereits von der Kommission durchgeführten Gesetzesfolgenabschätzungen](#) enthält).

Auf nationale Stellungnahmen zu Folgenabschätzungen der EU sowie zur EU-Rechtsetzung sollte zurückgegriffen werden. Als Informationsquellen dienen hier die [Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung](#) (Bundesministerium des Innern, 2009) und das „Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung“ (Carl Böhret / Götz Konzendorf, Nomos-Verlag, 2001). Diese Publikationen geben vertiefte Hinweise zur Wahl von Methoden und Instrumenten zur Durchführung umfassender Gesetzesfolgenabschätzungen.

Sofern eine bestehende Norm verlängert werden soll, weil deren Befristung (Verfallklausel oder Berichtsdatum) abläuft, steht die Evaluierung der Norm im Vordergrund (§ 39 GGO). Mit ihr werden die Gründe für bzw. gegen die Notwendigkeit des Fortbestehens der Norm erhoben. Für Evaluierungen gelten grundsätzlich dieselben Prüfkriterien wie für die „normalen“ Normsetzungsinitiativen. Der Unterschied besteht wesentlich darin, dass im Rahmen der Normsetzung teilweise nur Prognosen aufgestellt werden können. Bei der Evaluierung liegen tatsächliche Erfahrungen mit der Norm vor. In der Begründung muss deshalb deutlich gemacht werden, wie sich die Norm im Geltungszeitraum ausgewirkt hat.

Passagen mit bloßem Appell- oder Programmcharakter bergen häufig die Gefahr eines nicht genügend bestimmten Aussage- und Anordnungsgehalts. Willenserklärungen des Normgebers

müssen jedoch klar und bestimmbar sein. Das für die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bestehende praktische Bedürfnis steht im Konflikt zu der sprachlichen Unschärfe und der Beeinträchtigung der Berechenbarkeit, zu welchem Auslegungsergebnis Gerichte und Behörden kommen werden. Es muss möglich sein, die Regelung auf einfache Weise zu befolgen. Die Folge unklarer Regelungen ist zudem ein erhöhter Bürokratieaufwand durch Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Unbestimmte Normen haben eine hohe Streit anfälligkeit. Sie sollten daher auf das Nötigste beschränkt bleiben und durch Bezugspunkte eingegrenzt werden, so dass etwa „überwiegende Gründe“ spezifiziert werden sollten als z.B. „Gründe des Allgemeinwohls“.

Ziel ist auch die Vermeidung von Doppelregelungen, die durch eine Wiederholung anderer Vorschriften entstehen. Hierbei sind zwei Arten zu unterscheiden: Im einen Fall wird in einer rangniedrigeren Vorschrift (etwa einer Rechtsverordnung) der Inhalt der ranghöheren Norm (etwa eines Gesetzes) wiederholt. Im zweiten Fall werden die bereits an anderer ranggleichen Stelle geregelten Aspekte gedoppelt. Häufig zu beobachten ist auch die unnötige Wiederholung von Vorschriften aus EU-Richtlinien (etwa zur Rechtswegeröffnung, die sich aber bereits aus der Verwaltungsgerichtsordnung und ggf. dem Verwaltungsverfahrensgesetz NRW ergibt).

Grundsätze sollten sein:

- Was in der Verfassung geregelt ist, soll nicht im Gesetz,
- was im Gesetz geregelt ist, soll nicht in Rechtsverordnungen, und
- was in Rechtsverordnungen geregelt ist, soll nicht in Verwaltungsvorschriften wiederholt werden.

Hintergrund für derartige Doppelregelungen ist zum einen das Bestreben, bestimmte, politisch für bedeutsam gehaltene Normaussagen in den Vordergrund zu stellen. Zum anderen ist eine Vereinfachung für die Normadressaten beabsichtigt, die nicht an mehreren Stellen im Rechtsbestand nachlesen sollen. Mit dem Ziel möglichst schlanker Normtexte lassen sich diese Absichten jedoch nicht vereinbaren. Normverdoppelungen bergen zudem die Gefahr von Unsicherheiten in der Rechtsanwendung. So kann sich das Verständnis der jeweiligen Normen auseinander entwickeln. Es besteht die Gefahr, dass die Rechtsquelle verkannt wird. Durch Zweifelsfragen bei der Zuordnung der Norm zum Normgeber (betreffend Rang und Körperschaft) kann es daher im Bereich des Rechtsschutzes zu verschiedenen Handhabungen kommen, etwa im Hinblick auf die Verwerfungskompetenz oder die Revisibilität.

Doppelregelungen stellen zudem die Regelungssystematik auf den Kopf. Normanwendern ist es auch zumutbar, etwa neben einer Verordnung das ermächtigende Gesetz heranzuziehen. Um ein möglichst einheitliches Verwaltungsverfahren zu ermöglichen, sollten bereichsspezifische Sonderregeln die Ausnahme bleiben.

Die Schaffung neuer oder die Erweiterung bestehender Behörden/ Organisationseinheiten ist ebenso ein Gradmesser für Bürokratie wie die Einführung neuer oder die Erweiterung bestehender Pflichten für Bürger, Unternehmen oder andere. Die Notwendigkeit von solchen "Bürokratiesteigerungen" sollte transparent gemacht werden.

Die Frage, ob eine neue Aufgabe übertragen wird, ist insbesondere mit Blick auf die Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen bedeutsam. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich (Belastungsausgleich) einschließlich eines Verteilschlüssels

zu schaffen. Hierzu ist gleichzeitig aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung der Ersatz der entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen durch Gesetz oder Rechtsverordnung in pauschalierter Form zu regeln (Belastungsausgleichsgesetz oder -rechtsverordnung). Nähere Erläuterungen hierzu finden Sie nachstehend unter Nr. 4.10 „Das Konnexitätsausführungsgesetz“.

## 4.2 Gesetzesbegründung

In der Begründung von Gesetz- und - soweit nach § 36 GGO erforderlich - Verordnungsentwürfen sollen alle Überlegungen eines Ressorts enthalten sein, die zum Entwurf geführt haben (§ 37 GGO). Um dabei eine einheitliche Vorgehensweise der Ressorts und insbesondere um eine gleichmäßige Aussagekraft von Begründungen zu erreichen, gibt der § 37 eine Art Checkliste vor. Die darin genannten Punkte sind in der Vergangenheit grundsätzlich immer schon Gegenstand der Vorarbeiten zu einem Gesetz gewesen. Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner [Prüfungsmitteilung vom 25.01.2007](#) "Kostenrelevanz von Gesetzen und Verordnungen" im Wesentlichen festgestellt, dass Gesetzesfolgenabschätzungen in Nordrhein-Westfalen seit Langem eingeführt sind und praktiziert werden. Er hat aber auch festgestellt, dass die als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführende Finanzfolgenabschätzung wenig stringent zur Anwendung gelangt. Seine Empfehlungen gehen dahin, das Fachwissen in der Landesverwaltung zu neueren und ergänzenden Methoden einer Gesetzesfolgenabschätzung einschließlich der Finanzfolgenabschätzung durch ergänzende Hilfestellungen zu stärken. Diesem Ziel folgt die konkretere Ausgestaltung der Begründungsinhalte einschließlich der Folgen eines Gesetzes bzw. einer Verordnung (§§ 37, 38 GGO) sowie die Handreichung mit dem vorliegenden Leitfaden. Auch die in die Gesetzesfolgenabschätzung integrierten Nachhaltigkeits- sowie Digitalisierungsprüfungen bedürfen der Konkretisierung, damit sie stringent und erfolgreich angewendet werden können. Die nachstehenden Erläuterungen sind deshalb als Interpretationshilfe, Methoden- und Quellennachweis zu verstehen.

## 4.3 Rechtssprache

Die Normsetzung soll unter den Gesichtspunkten

- Verständlichkeit, Systematik, Vermeidung von Wiederholungen
- Verzicht auf oder Vereinfachung von Verfahrensbestimmungen
- Normenklarheit
- Geschlechtergerechtigkeit

in ihrer Qualität optimiert werden. Entsprechende Regelungen oder weiterführende Literaturhinweise finden Sie unter den nachstehenden Links:

- Verwaltungssprache, Rechtssprache, Gesetzessprache: juristische, linguistische, sprachphilosophische Aspekte
- Geschlechtsneutrale Sprache in Recht und Verwaltung
- [Bürgernahe Verwaltungssprache](#)
- Wichtige allgemeine Nachschlagewerke für Sprache, Stil, Grammatik, Rechtschreibung

Vorschriften geschlechtergerecht und zugleich fachlich und sprachlich einwandfrei zu formulieren, erweist sich in der Praxis häufig als schwierige Aufgabe.

In der Staatssekretärskonferenz wurde am 16. April 2007 die Einrichtung einer vom Justizministerium geleiteten Arbeitsgruppe beschlossen. Diese Arbeitsgruppe hat einen Leitfaden

„Gleichstellung von Frau und Mann in der Rechtssprache“ erarbeitet, der von der Staatssekretärskonferenz gebilligt worden ist. Der Leitfaden nimmt auf § 4 (Sprache) des Landesgleichstellungsgesetzes Bezug und baut auf dem Runderlass des Justizministeriums, des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 24.03.1993 zur Gleichstellung von Frau und Mann in der Rechts- und Amtssprache auf. Er bietet praktisch brauchbare Formulierungshilfen und ist abrufbar unter: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_show\\_anlage?p\\_id=26026](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_show_anlage?p_id=26026).

Weitere Hilfen bietet außerdem das BBB-Merkblatt „[Sprachliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern](#)“ des Bundesverwaltungsamts von 2002.

#### **4.4 Finanzfolgenabschätzung**

Mit den in §§ 37 und 38 GGO enthaltenen Regelungen sind die Anforderungen an die Begründung von Gesetzesvorlagen zur Vorbereitung von Kabinetttentscheidungen eindeutiger gefasst worden und sollen dazu beitragen, dass eine Finanzfolgenabschätzung rechtzeitig vor Erlass von Rechtsvorschriften durchgeführt wird.

Der Landesrechnungshof merkt in diesem Zusammenhang in seinem [Jahresbericht 2007](#) zur „Kostenrelevanz von Gesetzen und Verordnungen“ an, dass eine realistische Gesetzesfolgenabschätzung nur dann durchführbar ist, wenn rechtzeitig sämtliche relevanten Informationen des Regelungsumfeldes vorliegen und diese richtig und umfassend bewertet werden. Um die finanziellen Auswirkungen eines Normvorhabens transparent zu machen, soll die Finanzfolgenabschätzung vor allem Aussagen über die Kosten und Erträge in der Einführungsphase sowie für die Folgejahre treffen. Die frühzeitige Erhebung der geforderten Angaben über die Kosten erleichtert die Aufgabe im Gesetzesvorblatt (Anlage 3 zu § 36), Angaben u. a. zu „Kosten“, „Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände“ und „Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte“ zuverlässig machen zu können.

Zur Sicherstellung einer einheitlichen Anwendung werden im Folgenden die für eine Finanzfolgenabschätzung maßgeblichen Gesichtspunkte und Arbeitsschritte beschrieben. Dabei sind die nachstehenden Erläuterungen zur Vorbereitung und zur Erstellung einer Finanzfolgenabschätzung als Verfahrensangebot zu betrachten.

##### **4.4.1 Grundlagen der Finanzfolgenabschätzung**

Generell gilt der Grundsatz einer angemessenen Finanzfolgenabschätzung. Der konkrete Abschätzungsaufwand sollte also den überschlägig erwarteten Finanzfolgen entsprechen. Beurteilungskriterien für die Angemessenheit des Aufwandes können zum Beispiel die Art der Norm, die Offensichtlichkeit signifikanter Finanzfolgen oder auch die politische Bedeutung der zu prüfenden Regelung sein.

Die Finanzfolgenabschätzung dient als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung der besseren Rechtsetzung. Sie trägt dazu bei,

- finanzielle Folgen und bürokratische Lasten einer Norm für Wirtschaft, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger offen zu legen und zur Diskussion zu stellen und damit
- die Transparenz und Entscheidungsgrundlagen im Rechtsetzungsverfahren - insbesondere für den Normgeber - zu verbessern
- und einen verantwortungsvollen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen zu fördern.

Wichtig ist, dass es in der Beurteilung der Finanzfolgen einer Norm nicht um absolute Genauigkeit der Zahlen geht, sondern um das Abschätzen einer nachvollziehbaren Größenordnung der finanziellen Folgen. Die beteiligten Verantwortungsträger sollen die potenziellen Folgen des Rechtsetzungsaktes auf der Grundlage der wichtigsten, durchschnittlichen Kennzahlen realistisch einschätzen können.

Die Finanzfolgenabschätzung ist vorzunehmen bei dem Erlass, der Änderung und der Entscheidung über die Evaluation/Befristung (alternativ: Entscheidung über den Fortbestand einer Norm). Sie bezieht sich konkret auf den Erlass, die Änderung oder die Weiterführung einer Befristung von

- Gesetzen,
- Rechtsverordnungen,
- Verwaltungsvorschriften, soweit sie im Ministerialblatt veröffentlicht werden,
- sowie optional auf sonstige Verwaltungsvorschriften.

Sie bezieht sich auf die Ausgaben- und Aufwandswirkungen einer Norm.

Hier stehen somit die Finanzfolgen

- für die öffentlichen Haushalte
- wie auch für die Normadressaten, insbesondere die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger,

im Vordergrund.

Sie verfolgt die Ziele,

- bei überwiegend verwaltungsinternen Folgen die objektive Ausgabenrelevanz einer Vorschrift zu erfassen und summarisch abzubilden sowie
- den Punkt offenzulegen, ab dem für die öffentlichen Haushalte Mehrausgaben prognostiziert werden,
- bei Finanzfolgen, die sich (auch) außerhalb der öffentlichen Haushalte, also gesellschaftlich auswirken, eine nachvollziehbare Aufwandsbeschreibung zu ermöglichen,
- das Ausgaben/Aufwand-Effektivitätsverhältnis einer Norm transparent zu machen.

Nicht in die eigentliche Folgenabschätzung einzubeziehen sind Ausgaben, die als primärer politischer Auftrag zu verstehen sind, also durch den Normgeber bewusst gesetzte öffentliche Ausgaben, deren Umfang bereits klar umrissen ist, etwa wenn es um die Ausstattung von Förder- oder Investitionsprogrammen geht. Diese Finanzmittel sind aber aus Gründen der Transparenz und Vollständigkeit an herausgehobener Stelle in der abschließenden Dokumentation der Folgenabschätzung unter Angabe der Veranschlagung im entsprechenden Einzelplan, Kapitel und Titel aufzuführen. In der Finanzfolgenabschätzung geht es in diesem Kontext dann im engeren Sinne um die sekundären Kosten, die innerhalb der öffentlichen Verwaltung anfallen.

In den Fällen, in denen es um die Analyse und Bewertung volkswirtschaftlicher Wirkungen geht, wird eine Finanzfolgenabschätzung in monetären Größen oft nur schwerlich möglich sein. Dann ist eine rein beschreibende Folgenabschätzung mit qualitativen Tendenzaussagen etwa zu den Auswirkungen auf Beschäftigung, Preisentwicklung, Lebenshaltungskosten oder Löhne ausreichend.

Die Finanzfolgenabschätzung ist stets durchzuführen. Das bedeutet, dass es z. B. bezogen auf die Landesverwaltung nicht entscheidend ist, ob mit dem Erlass einer Rechtsnorm auch tatsächlich der Haushaltsplan eines Ressorts mit erkennbaren Mehrausgaben (z. B. erhöhter Ansatz, neuer Titel, zusätzliche Stellen) belastet wird. Eine Finanzfolgenabschätzung wird auch dann durchgeführt, wenn erkennbar ist, dass die Deckung der entstehenden Ausgaben im Haushalt oder Einzelplan bereits enthalten ist. Sollte sich allerdings eine darüber hinausgehende Haushaltsrelevanz im Rahmen der Normsetzung und Folgenabschätzung ergeben, ist diese Tatsache besonders hervorzuheben.

Ebenso sind die Gesichtspunkte der Gleichstellung verfahrensrelevant. Dabei ist zu fragen, ob unter Finanzfolgegesichtspunkten die Norm unmittelbar oder mittelbar Frauen und Männer unterschiedlich betrifft. Dieser Aspekt ist im Verfahren der Finanzfolgenabschätzung durchgängig zu beachten.

Wichtig ist schließlich auch, dass die Finanzfolgenabschätzung selbst keine Bewertung der Norm vornimmt, sie stellt nur die Finanzfolgen nachvollziehbar dar. Eine Bewertung muss deshalb in den Kontext der gesamten Normsetzung gestellt werden.

Die generellen Rechtsgrundlagen für eine Finanzfolgenabschätzung finden sich

- im [Haushaltsgrundsätzegesetz](#) (§ 6 HGrG)
- in der [Landeshaushaltsordnung](#) (§§ 7 und 10 LHO)
- in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien (§ 38 GGO)
- in der [Geschäftsordnung der Landesregierung](#) (§ 13 GOLR)
- und im [Konnexitätsausführungsgesetz](#) (KonnexAG)

#### **4.4.2 Verfahren der Finanzfolgenabschätzung**

Eine umfassende Identifizierung, Darstellung und Kategorisierung aller Finanzfolgen auslösenden Verpflichtungen, die in einer Regelung enthalten sind, ist notwendige Grundlage für die Ermittlung der durch eine Rechtsnorm verursachten finanziellen Aufwendungen (Kosten). Die Finanzfolgenabschätzung dient somit der Analyse und Dokumentation der Ausgabenwirksamkeit einer Norm.

Die Finanzfolgenermittlung fällt in die Verantwortung des die Norm erstellenden Ressorts. Die einzelnen Schritte, die im Zuge einer Gesetzesfolgenabschätzung zur Abschätzung der Finanzfolgen des entsprechenden Regelungsvorhabens durchgeführt werden, beziehen sich auf:

- die Identifikation der ausgabe- bzw. finanzrelevanten Regelungen,
- die Unterscheidung nach die Finanzfolgen tragenden Gruppen und nach Aufwandsarten und
- die Ermittlung der Aufwandshöhe der Norm.

Die Finanzfolgenabschätzung bezieht sich auf zwei Verfahrensvarianten:

- Sie kann sich auf eine Norm (auch Änderungsnorm) beziehen, die sich noch im Entwurfsstadium befindet (vorausschauende Finanzfolgenabschätzung); dabei sollten alle finanziellen Auswirkungen auf Verwaltung, Wirtschaft und Privathaushalte ermittelt werden, oder
- auf eine Norm, die bereits erlassen ist und nun nach einem bestimmten Zeitraum erneut überprüft bzw. evaluiert werden soll (begleitende Finanzfolgenabschätzung). Hier ist es sinnvoll, nur solche Finanzfolgen zu ermitteln, die sich aus den jeweiligen Änderungen

ergeben. Hierbei sollten auch positive Effekte, wie etwa Kostenreduzierungen, beachtet werden.

#### **4.4.3 Die vorausschauende Finanzfolgenabschätzung**

Die vorausschauende Finanzfolgenabschätzung stellt im Wesentlichen darauf ab, die kommenden Finanzfolgen im Zuge der Umsetzung einer neuen bzw. geänderten Norm zu erfassen.

Sie ist daher im Entwurfsstadium einer Norm einzuplanen und anzusetzen. Dabei kann es je nach Komplexität des Verfahrens hilfreich sein, schon in diesem Stadium Fachabteilungen bzw. -referate, Fachdienststellen und qualifizierte externe Institutionen - wie etwa Interessensvertretungen oder Verbände - einzubinden. Im Ergebnis sollte dann bereits im Rahmen der formalen Ressort- oder Verbändebeteiligung die Transparenz über die Finanzfolgen hergestellt sein. Transparente Finanzfolgen sind eine wichtige Grundlage, um gegebenenfalls wirtschaftlichere bzw. zweckmäßigere Regelungsalternativen entwickeln zu können. Sie tragen zu einer Versachlichung der abschließenden Kabinettdebatte sowie der folgenden parlamentarischen Verfahren und Diskussionen bei.

Die vorausschauende Finanzfolgenabschätzung kann in mehrstufigen Verfahrensschritten erfolgen:

- Identifikation der konkreten und einzelnen ausgabe- bzw. finanzrelevanten Regelungen der Norm.
- Identifikation der die Ausgaben verursachenden Organisationseinheit bzw. Stelle.
- Identifikation der die Ausgaben tragenden Organisationseinheit oder Stelle.
- Identifikation der Ausgabenart bzw. besonderer Aufwände oder Effekte.
- Prognostische Berechnung der Finanzfolgen oder perspektivische Beschreibung der Finanzfolgen hinsichtlich der Ausgabe- bzw. Haushaltsrelevanz.
- Dem Grunde nach sind die Verfahrensschritte zu wiederholen, sollte die zu prüfende Norm positive Auswirkungen (Einnahmen bzw. besonderer gesellschaftlicher Nutzen) zur Folge haben. Die positiven Auswirkungen sind den festgestellten Finanzfolgen bzw. gesellschaftlichen Aufwendungen gegenüberzustellen.
- Spezialfall: Informationspflichten, Stichwort: Standardkostenmodell (SKM) und Alternativen.
- Zusammenfassender Bericht, dessen Ergebnisse in die Begründung des Normentwurfs integriert werden.

Mit welchen Methoden und Instrumenten hier gearbeitet werden kann, ergibt sich aus den nachfolgenden Punkten.

#### **4.4.4 Die begleitende Finanzfolgenabschätzung**

Dieser Typus der Folgenabschätzung baut auf der vorausschauenden Finanzfolgenabschätzung und ihren Erkenntnissen und Ergebnissen auf. In diesem Kontext wird nachvollziehbar, dass die begleitende Finanzfolgenabschätzung auch mit Blick auf die Evaluation im Rahmen des Befristungsmanagements von Normen eine tragende Rolle übernimmt. Sie bietet dann wichtige Informationen zur Beurteilung der Frage, ob die Befristung einer Norm verlängert wird oder nicht.

Die begleitende Finanzfolgenabschätzung dient in erster Linie der langfristigen Wirkungsanalyse einer Norm. Sie kann wichtige Hinweise auf mögliche Fehlannahmen, besondere Nebenwirkungen oder auch die Effizienz der betreffenden Vorschrift geben. Der Unterschied zur eher prognostisch angelegten vorausschauenden Finanzfolgenabschätzung besteht in der Tatsache, dass nunmehr über einen bestimmten Jahreszeitraum hinweg tatsächliche Erfahrungen berücksichtigt und in die Folgenabschätzung einbezogen werden können.

Im Idealfall sind bereits mit der Aufstellung einer vorausschauenden Finanzfolgenabschätzung die späteren Prüfkriterien und die begleitenden Erhebungsverfahren unter den Beteiligten abgestimmt und festgelegt worden. Es empfiehlt sich deshalb auch hier, sich bereits in der Phase der Normentwicklung mit der Aufgabe der begleitenden Folgenabschätzung und der Festlegung der erforderlichen Kriterien und Verfahren zu befassen.

Solche Kriterien könnten z. B. sein:

- Entwicklung der Ausgabenwirksamkeit der Norm.
- Entwicklung der Haushaltswirksamkeit der Norm.
- Entwicklung der Effektivität der Norm und
- andere Kriterien.

Entsprechende Prüfverfahren und Verfahrensschritte könnten sein:

- Messung anhand ausgaben- oder aufwandsrelevanter Einflussgrößen (z.B. Personalaufwand, Fallzahlen, Bearbeitungsdauer etc.).
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gem. § 7 Abs. 2 LHO, Ländervergleiche, Analyse der Wirtschaftsentwicklung etc.
- Festlegung von Erhebungszeiträumen und Berichtszeiträumen.

Bietet die vorausschauende Finanzfolgenabschätzung keine oder nur unzulängliche Informationen oder Anhaltspunkte, dann kann die Festlegung begleitender Erhebungs- und Prüfkriterien für eine begleitende Finanzfolgenabschätzung auch isoliert erfolgen, mit dem Inkrafttreten der Norm verbunden und allein auf diesem Wege eine auf die Finanzfolgen bezogene Evaluation frühzeitig vorbereitet werden.

Am Ende der begleitenden Finanzfolgenabschätzung steht ebenfalls ein zusammenfassender Bericht, dessen Ergebnisse in die Evaluierung integriert werden.

#### **4.4.5 Methoden und Instrumente für eine Finanzfolgenabschätzung**

Die nachfolgenden Hinweise auf einige Methoden und Instrumente sollen dabei helfen, die relevanten Problemstellungen im Zusammenhang mit der Überprüfung einer Vorschrift auf ihre Finanzfolgen hin zu identifizieren.

Zur Vorbereitung und Konzeption einer Finanzfolgenabschätzung, aber auch etwa zur konkreten Identifizierung finanzrelevanter Aspekte einer Vorschrift oder auch zur Strukturierung und Priorisierung von Analyseergebnissen und weiteren Arbeitsschritten kann auf eine Reihe - auch gängiger - Methoden zurückgegriffen werden:

- Brainstorming
- Mind Mapping
- Meta-Plan-Methode
- Workshop

- Experteninterviews
- Eigene Erhebungen
- Benchmarking / Ländervergleiche
- Literaturlauswertung
- Internetrecherche

Gegebenenfalls eignet sich zur Konzeption und Durchführung einer Finanzfolgenabschätzung die Einrichtung einer (ressortübergreifenden) Arbeitsgruppe. Auch die Hinzuziehung externer (nicht verfahrensbeteiligter) Expertinnen und Experten ist denkbar und sinnvoll, wenn es um spezielle Einzelfälle oder komplexe Problemstellungen geht, die weder in einem angemessenen Zeitrahmen noch durch internes Know-How eigenständig aufgearbeitet oder gelöst werden können.

Wie bereits erwähnt, ist es - auch unter methodischen Gesichtspunkten - wichtig, betroffene Behörden, Verbände oder auch Unternehmen über gezielte Beteiligungen, Abfragen, Anhörungen oder auch die Mitgliedschaft in einer Arbeitsgruppe frühzeitig in eine Finanzfolgenabschätzung einzubinden. Das fördert nicht nur die Transparenz und die Akzeptanz, sondern auch die Verlässlichkeit der Folgenabschätzung.

Die einzelnen Verfahrensschritte sind bereits unter dem Abschnitt „Die vorausschauende Finanzfolgenabschätzung“ angesprochen worden. Dem Grunde nach folgen diese Verfahrensschritte dem Muster:

- Welche Norminhalte verursachen
- durch welche Organisationseinheit
- bei welcher Institution
- welche Arten von Kosten
- in welcher Höhe.

Aus instrumenteller Sicht sollen die nachfolgenden Hinweise eine Hilfestellung geben, die Finanzfolgen in quantitativer bzw. qualitativer Hinsicht verlässlich schätzen oder beschreiben zu können.

### **Pauschalierte Aufwandsätze**

Um eine Berechnung des Verwaltungsaufwandes bzw. der Betriebskosten mit vertretbarem Aufwand durchzuführen zu können, sollte auf pauschalierte Aufwandsätze zurückgegriffen werden.

Dazu wird für den mit einer Norm verbundenen Personal- und Sachaufwand im Bereich der Verwaltung auf die Anlage zum Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 25.06.2013, Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung der nach dem Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen zu erhebenden Verwaltungsgebühren, verwiesen ([MBL.NRW.2013 S. 202](#)). Die darin aufgeführten Pauschalsätze sollten für die Finanzfolgeabschätzung herangezogen werden. Ist eine Zuordnung zu einzelnen Laufbahngruppen nicht möglich, sollte ein Mittelwert angesetzt werden. Die genannten Stundensätze berücksichtigen bereits Neben- und Sachkosten sowie Zuschläge für Querschnittsaufgaben und Leitung. Bitte beachten Sie, dass diese Tabelle jährlich angepasst wird.

Alternativ kann auf die vom Finanzministerium unter <http://lv.fm.nrw.de> veröffentlichten Personalkostensätze zurückgegriffen werden. Sie werden jährlich aktualisiert.

Für differenzierte Berechnungen können Sie auf nachstehende Informationen zurückgreifen:

- Die durchschnittlichen Jahresarbeitsstunden einer Mitarbeiterkapazität können dem o. g. [Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 25.06.2013](#) entnommen werden.
- Multipliziert mit 60 Minuten ergibt sich daraus eine Jahresarbeitszeit von 98.340 Minuten.
- Die Tabelle geht von 203 Arbeitstagen im Jahr aus.
- Im Sachkostenansatz sind die Raumkosten zu etwa 1/3 enthalten.
- In der abschließenden Dokumentation ist darauf hinzuweisen, auf welcher Grundlage die Personalbedarfsberechnung beruht.
- Eine analytische Personalbedarfsberechnung ist möglich, wenn für eine identifizierte Aufgabe genaue Fallzahlen und die mittlere Bearbeitungszeit in Minuten pro Vorgang bekannt sind. Dies setzt allerdings voraus, dass entsprechende Erhebungsverfahren (z. B. Interview, Selbstaufschreibung, Dokumentenanalyse) durchgeführt wurden.
- Die entsprechende Berechnungsformel lautet für den Personalbedarf = Fallzahl pro Jahr X mittlere Bearbeitungszeit in Minuten pro Jahr dividiert durch Jahresarbeitsminuten.
- Bedenken Sie bitte, dass besondere Zu- und Abschläge in diese Berechnung aus Gründen der Vereinfachung nicht einbezogen sind.
- Das Ergebnis der hier vorgeschlagenen vereinfachten Personalbedarfsberechnung gibt nur einen ungefähren Bedarf wieder, der aber für den Zweck der Finanzfolgenabschätzung ausreichend ist. Das gilt auch dann, wenn keine genauen Fallzahlen vorliegen. Dann kann man auch mit geschätzten Fallzahlen und Bearbeitungszeiten ein analytisches Schätzverfahren durchführen.
- Bedenken Sie bitte, dass das Ergebnis der Berechnungen sich im Personalbedarf niederschlägt und bedeutet, dass die in Rede stehende Aufgabe diesen Bedarf an Personal bindet. Besser spricht man dann von Mitarbeiterkapazitäten, die gebunden werden. Das Ergebnis muss deshalb nicht automatisch einen Mehrbedarf an Stellen ausdrücken.

#### Kommunen:

Für den kommunalen Bereich wird der von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST) errechnete durchschnittliche Stundensatz verwendet.

#### Wirtschaft:

Das Statistische Bundesamt weist im Rahmen der Arbeitskostenerhebung für das produzierende Gewerbe und im Dienstleistungsbereich in Nordrhein-Westfalen durchschnittliche Stundenkosten aus.

Hinweise auf Stundensätze im öffentlichen Dienst gibt der [Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 25.06.2013](#).

#### Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Für komplexere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat das Finanzministerium entsprechende Hinweise herausgegeben. Dazu ist Nachstehendes zu beachten:

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können sowohl für die vorausschauende („in der Planung“) wie für die begleitende Finanzfolgenabschätzung („zur Erfolgskontrolle“) eingesetzt werden.
- Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kann zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Untersuchungen unterschieden werden.
- In methodischer Hinsicht ist nach den Erfordernissen des Einzelfalls die jeweils einfachste und wirtschaftlichste Methode anzuwenden:

Für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planung:

- Kostenvergleichsrechnung
- Kapitalwertmethode
- Nutzwertanalyse
- Kosten-Nutzen-Analyse

Für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Erfolgskontrolle

- Kostenvergleichsrechnung
- Kapitalwertmethode
- Nutzwertanalyse

Auf die

- [Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO](#),
- [die Hinweise zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen \(Ergänzende Erläuterungen zu Nr. 2.3 VV zu § 7 LHO\), Rd.Erl. d. Finanzministeriums v. 11.12.2003 \(n.v.\) - I 1 - 0007 - 4.1 / I 2 - 1510 - 2](#) sowie die
- [Hinweise zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich-Privaten-Partnerschaften \(ÖPP\) \(Ergänzende Erläuterungen zu Nr. 2.3 VV zu § 7 LHO und zum Rd.Erl. d. Finanzministeriums v. 11.12.2003\); Rd.Erl. des Finanzministeriums vom 04.09.2007 - I C 2 - 0007 - 4.1 / I C 2 - 0007 - 4.2](#)

wird verwiesen.

### Ausgaben- und aufwandsrelevante Einflussgrößen

Im Wege des gestuften Verfahrens einer Finanzfolgenabschätzung sind zunächst die konkreten und einzelnen ausgaben- bzw. finanzrelevanten Regelungen einer Norm zu identifizieren. Zur Vorbereitung der weiteren Folgenabschätzung sollten dann die ausgaben- und aufwandsrelevanten Einflussgrößen und Effekte der in Rede stehenden Norm festgestellt und zugeordnet werden. Bedenken Sie bitte aber immer: Nicht alle Regelungen verursachen für alle Normadressaten Kosten.

Die nachfolgenden Fragestellungen und Antwortmöglichkeiten, die allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, können Ihnen bei der konkreten Zuordnung behilflich sein:

Welche Stellen bzw. Organisationen verursachen Ausgaben?

- Behörden und Einrichtungen der Europäischen Union
- Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung
- Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Landesverwaltung
- Kommunale Behörden oder Einrichtungen
- weitere Institutionen der mittelbaren Landesverwaltung

- Institutionen außerhalb der öffentlichen Verwaltung des Bundes, der Länder und der Kommunen.

Welche Stellen bzw. Organisationen müssen die Ausgaben tragen?

- Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Landesverwaltung
- Kommunale Behörden oder Einrichtungen
- weitere Institutionen der mittelbaren Landesverwaltung
- Institutionen außerhalb der öffentlichen Verwaltung des Bundes, der Länder und der Kommunen.
- Wirtschaft / Unternehmen
- Verbände, Vereine, andere Nichtregierungsorganisationen (NGO)
- Einrichtungen der Bildung, Wissenschaft und Kultur
- Verbraucherinnen und Verbraucher / Bürgerinnen und Bürger

Welche Arten von verwaltungsinternen Ausgaben sind betroffen?

- Wiederkehrender Betriebsaufwand für die öffentliche Verwaltung
- Personalausgaben
- Bezüge, Gehalt, Lohn
- Nebenkosten, Fürsorgeleistungen, Sozialleistungen
- Sachmittelausgaben
- Technik, Büroausstattung, inkl. IT
- Raumkosten, laufende Sachausgaben
- Allgemeine Verwaltungsausgaben
- Organisation, Haushalt
- Personal, Führung
- normzweckspezifische Bürokratiekosten (SKM)
- Einmaliger Erfüllungsaufwand für die öffentliche Verwaltung
- Bauliche Investitionen
- Untersuchungen / Prüfungen
- IT-Verfahren
- Schulungen

Welche Arten von verwaltungsexternen Ausgaben (Wirtschaft) sind betroffen?

- einmaliger Erfüllungsaufwand
- Investitionen in neue Produktionsprozesse
- Anschaffungskosten für Produktionsmittel
- Kosten für zusätzliches Personal
- Aufwand für Organisationsänderungen
- wiederkehrende Betriebskosten
- Personal, Sachmittel
- allgemeine Verwaltungskosten
- Betriebsstoffe, Lizenzgebühren
- normzweckspezifische Bürokratiekosten (SKM)
- direkte Zahlungen an öffentliche Institutionen

In welchen gesellschaftlichen oder volkswirtschaftlichen Bereichen könnten sich Folgewirkungen zeigen?

- Wirtschaft allgemein
- Unternehmen der mittelständischen Wirtschaft
- Landwirtschaft, Industrie, Dienstleistung
- Wertschöpfung
- Arbeitsmarkt / Beschäftigung
- Private Haushalte / Einkommen / Konsum
- Infrastruktur / Umwelt / Ressourcen
- Preisentwicklung / Finanzmarkt
- Staat / Öffentliche Haushalte

Welche Arten von Ausgaben können Privatpersonen treffen?

- einmaliger Erfüllungsaufwand
- Kosten für Umrüstungen
- zusätzliche technische Ausstattungen
- Prüfungen von Gebäuden, Kfz etc.
- wiederkehrender Betriebsaufwand
- Kosten für periodisch wiederkehrende Prüfungen
- erhöhte oder neue Verbrauchskosten
- neue oder veränderte Bürokratiekosten

Wie werden sich die verwaltungsinternen wie verwaltungsexternen Ausgaben hinsichtlich ihrer Reichweite auswirken?

- Kurzfristig
- Mittelfristig
- Langfristig
- Direkt
- Indirekt

Diese Einflussgrößen oder Parameter sollen Ihnen Anhaltspunkte zur weiteren Vorbereitung einer Berechnung der Finanzfolgen für die öffentlichen Haushalte im Konkreten oder aber auch zur tendenziellen Beschreibung der aufwandsrelevanten Folgen für die Gesellschaft, hier insbesondere für die Wirtschaft, anbieten. Die Parameter stellen insoweit keine vollständige und in der Reihenfolge „abzuarbeitende“ Checkliste dar, sondern sind als Ansatzpunkte zu verstehen, die helfen sollen, die Folgen einer Vorschrift konkreter zu erfassen, um dann von dort aus tiefer gehende Recherchen für die abschließende Finanzfolgenabschätzung durchführen zu können. Dabei können folgende Hinweise hilfreich sein:

Ist erkennbar, dass eine Regelung besondere Auswirkungen auf kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) oder besondere Bevölkerungsgruppen (z.B. Frauen, Senioren, Familien, Alleinerziehende, etc.) hat, empfiehlt es sich, diese Auswirkungen gesondert zu analysieren und darzustellen.

Weitere Anregungen zum Thema Erfüllungsaufwand können Sie dem von Bundesregierung, Nationalem Normenkontrollrat und Statistischem Bundesamt erstellten [Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung](#) entnehmen.

**Erfüllungsaufwand** (einmaliger Umsetzungsaufwand)

Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft umfasst den einmaligen Aufwand zur Umsetzung einer Rechtsvorschrift.

**Betriebsaufwand** (wiederkehrender Umsetzungsaufwand)

Der Betriebsaufwand umfasst alle wiederkehrenden Aufwendungen, die sich aus der beabsichtigten Neuregelung ergeben.

*Sonderfall Verwaltungsaufwand / “Bürokratiekosten“*

*Die vor allem im Standard-Kosten-Modell (SKM) im Vordergrund stehenden Verwaltungs- und sogenannten Bürokratiekosten sind Teil des Betriebsaufwands. Hierunter fasst man im Allgemeinen den gesamten zeitlichen und finanziellen Aufwand, der für die Umsetzung behördlicher Auflagen notwendig ist. Insbesondere zählt man hierzu Aufwendungen für die Erhebung, Verarbeitung, Weiterleitung und Aufbewahrung von Daten, für das Ausfüllen von Formularen, für die Vorbereitung und Begleitung von Genehmigungsverfahren sowie für die Erfüllung von Mitteilungs- und Statistikpflichten. (Weitere Informationen im [Metho- denhandbuch der Bundesregierung Einführung des Standardkosten-Modells](#) und unter [Ziff. 4.11](#))*

Für die einzelnen Normadressaten heißt dies:

**Normadressat Wirtschaft:**

Erfüllungskosten für die Wirtschaft können etwa Investitionen in neue Produktionsprozesse, die Anschaffungskosten für neue Geräte, Kosten für zusätzliches Personal oder der Aufwand für Organisationsänderungen sein.

Der Betriebsaufwand für Wirtschaftsunternehmen umfasst beispielsweise erhöhte Aufwendungen für Rohstoffe, Aufwand für zusätzliches Personal oder zusätzliche Verfahrensschritte, Lizenzgebühren, Aufwand für neue, periodische Prüfungen, etc. Abschreibungen auf Investitionen müssen nicht kalkuliert werden, da sie bereits im einmaligen Erfüllungsaufwand berücksichtigt sind.

*Sonderfall Verwaltungsaufwand / “Bürokratiekosten“ für die Wirtschaft:*

*In den bislang durchgeführten SKM-Projekten wurden nur die Kosten der Informationspflichten für die Wirtschaft gemessen. Beispiele für solche Informationspflichten sind etwa das Ausfüllen von Statistiken, Personalmeldebögen, das Führen von Fahrtenbüchern oder Anträge auf Genehmigungen.*

**Normadressat Öffentliche Verwaltung:**

Der Erfüllungsaufwand der öffentlichen Verwaltung umfasst etwa Aufwendungen für Investitionen und einmalige Untersuchungen/Prüfungen. Häufig zutreffende Beispiele sind auch die Beschaffung/Umstellung von IT-Verfahren sowie die Schulung der Beschäftigten.

Unter Betriebsaufwand/Vollzugaufwand versteht man in der Verwaltung insbesondere die gesamten Personal- und Sachaufwendungen, die aufgrund der Regelung entstehen. Grundlage der Aufwandsermittlung ist eine auf anerkannte Methoden der Bedarfsermittlung beruhende Schätzung des erforderlichen bzw. entbehrlichen Personals.

*Sonderfall Verwaltungsaufwand / „Bürokratiekosten“ der öffentlichen Verwaltung:  
Auch in öffentlichen Verwaltungen entsteht zeitlicher und finanzieller Aufwand zur Umsetzung behördlicher Auflagen sowie zur Erfüllung von Informationsverpflichtungen. Da dieser aber schwer vom sonstigen Verwaltungsaufwand abgrenzbar ist, kann auf eine eigene Darstellung verzichtet werden.*

### **Normadressat Privatpersonen:**

Beispiele für Erfüllungsaufwand bei Privatpersonen sind etwa die Kosten für Umrüstungen, zusätzliche technische Ausstattung oder einmalige Untersuchungen/Prüfungen von Gebäuden oder Kraftfahrzeugen.

Betriebsaufwände bei Privatpersonen können beispielsweise Kosten für periodisch wiederkehrende Prüfungen oder erhöhte Verbrauchskosten sein.

*Sonderfall Verwaltungsaufwand / „Bürokratiekosten“ für Privatpersonen:  
Beispiele hierfür sind die Aufwendungen für Steuererklärungen, Meldepflichten bei Umzug etc.*

### **Ermittlung der Aufwandshöhe:**

Nachdem Adressaten und Kostenarten bestimmt wurden, soll die Aufwandshöhe / Kosten der Einzelnormen bestimmt werden.

### **Erfüllungsaufwand:**

Der Erfüllungsaufwand kann nach folgender Formel errechnet werden:

„Einzelaufwand der Regelung in €“ x „Anzahl der betroffenen Normadressaten“

Soweit keine konkreten Einzelinformationen vorliegen, sind Schätzungen zulässig.

### **Betriebsaufwand:**

Die Darstellung der Betriebsaufwendungen erfolgt als Aufwand/Jahr. Besondere Beachtung sollte der Ermittlung des veränderten Personalaufwandes gelten.

Der Betriebsaufwand kann nach folgender Formel errechnet werden:

„Zeitaufwand des Prozesses“ x „Häufigkeit“ x „Anzahl der betroffenen Normadressaten“ x „Tarif“

(Beispiel für die Verwaltung: Einführung einer neuen Kontrolle. Berechnung: durchschnittlicher Zeitaufwand für eine Kontrolle in Stunden x Anzahl der Kontrollen je Adressat (Bürgerinnen und Bürger/Wirtschaftsunternehmen/...) x Anzahl der Adressaten x Kosten/Stunde)

(Beispiel für die Wirtschaft / Bürger: Einführung einer neuen Anzeigepflicht. Berechnung: durchschnittlicher Zeitaufwand für eine Anzeige in Stunden x Anzahl der Anzeigen je Adressat (Bürgerinnen und Bürger/Wirtschaftsunternehmen/...) x Anzahl der Adressaten x Kosten/Stunde)

#### **4.4.6 Dokumentation der Finanzfolgenabschätzung**

Die Ergebnisse der Finanzfolgenabschätzung sollen dokumentiert werden, damit sie in die Gesetzesbegründung eingebunden werden können und um im weiteren Normsetzungsverfahren zur Information der Beteiligten nachvollziehbar bereitzustehen.

Die Dokumentation ist dabei auf das erforderliche Maß zu beschränken. Sie sollte so angelegt sein, dass der eigentlichen Dokumentation eine Zusammenfassung nach folgendem Muster vorausgeht:

- Darstellung der Kernergebnisse der Finanzfolgenabschätzung.
- Darstellung der Identifikation der Finanzfolgenabschätzung aus der Norm.
- Darstellung der Berechnung der Finanzfolgenabschätzung bzw. Beschreibung der gesellschaftlichen oder volkswirtschaftlichen Folgewirkungen der Norm.

Diese Zusammenfassung dient als Grundlage für eine komprimierte Information zur Finanzfolgenabschätzung im Kontext eines Gesetzesvorblattes (Anlage 3 zu § 36 Absatz 1 GGO) bzw. einer Begründung (§ 37 Absatz 1 Nr. 2 GGO) eines Gesetzes bzw. einer Verordnung.

Der Zusammenfassung folgt dann die eigentliche Dokumentation, die sowohl die vorbereitenden Maßnahmen, die Konzeption sowie die Ergebnisse der konkreten Verfahrensschritte und Berechnungen bzw. Beschreibungen zur jeweiligen Finanzfolgenabschätzung darstellen sollte.

Die ausführliche Dokumentation sollte im Einzelnen erkennen lassen:

- die konzeptionellen Grundlagen der Finanzfolgenabschätzung
- die formellen Verfahrensbeteiligten und beteiligten externen Experten
- eine Beschreibung der methodischen und instrumentellen Grundlagen
- die Ergebnisse der Normanalyse und der Prüfung der Geschlechterrelevanz
- die Beschreibung der ausgabe- und aufwandsrelevanten Parameter
- die Voraussetzungen und Annahmen sowie die eigentliche Berechnung der Finanzfolgen
- die Voraussetzungen und Annahmen sowie die eigentliche Beschreibung der gesellschaftlichen Folgen.

#### **4.5 Geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzung (Gender Mainstreaming)**

Gleichstellungspolitische Ziele sind der Abbau von Benachteiligungen (Diskriminierungen), gleiche Teilhabe (Partizipation) und eine von tradierten Rollenmustern freie, selbstbestimmte Lebensgestaltung beider Geschlechter (echte Wahlfreiheit).

Bei allen politischen und administrativen Planungen und Maßnahmen sind die unterschiedlichen Bedürfnisse, Lebenslagen und Interessen beider Geschlechter gleichermaßen zu berücksichtigen. Es sollen nicht Sichtweisen und Interessen nur eines Geschlechts als Norm, die des anderen hingegen als Sonderinteressen gelten. Bei Gender Mainstreaming geht es also darum, zu mehr Gerechtigkeit im Verhältnis zwischen den Geschlechtern zu gelangen und durch einen präventiven Ansatz mittelbare und unmittelbare Benachteiligungen erst gar nicht entstehen zu lassen.

Frauen und Männer können unterschiedlich betroffen sein, z.B. in Bezug auf

- Beteiligung (z.B. in Gremien, Entscheidungspositionen)

- Ressourcen (z.B. Zeit, Geld, Zugang zu Bildung, Information, sozialer Sicherung)
- Chancen (z.B. Zugang zu Erwerbsarbeit)
- Normen und Werte (z.B. geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, Auswirkung von Geschlechterstereotypen auf das Berufswahlverhalten)

Bei der Folgenabschätzung einer Rechtsnorm ist deshalb zu prüfen, ob und ggf. welche geschlechterdifferenzierten Folgen durch die Norm zu erwarten sind. Darüber können folgende Fragen Aufschluss geben:

1. Betreffen die Maßnahmen oder Teile von Maßnahmen Frauen und Männer jeweils mittelbar oder unmittelbar?
2. Sind Frauen und Männer unterschiedlich betroffen?
3. In welchen Lebensbereichen sollen genau welche Wirkungen eintreten?
4. Wie verändert sich die Lage von Frauen und Männern dadurch?
5. Sind in Abstimmungsprozessen die Gleichstellungswirkungen thematisiert worden?
6. Beruht die Folgenabschätzung auf Daten oder Schätzungen?

(Weiterführende Beispielfragen können auf Seite 16 der „[Arbeitshilfe Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung](#)“ des Bundesfamilienministeriums eingesehen werden)

Das Ergebnis ist in das Gesetzesvorblatt aufzunehmen, vgl. Anlage 3 zu § 36 Abs. 1 GGO.

#### **4.6 Wahrung der Belange von Menschen mit Behinderungen (Disability Mainstreaming)**

Ziel der UN-Behindertenrechtskonvention ist es, Menschen mit Behinderungen die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen. Um dies zu realisieren, sind Diskriminierungen zu vermeiden und Betroffene bei der Überwindung individueller Barrieren zu unterstützen (sog. angemessene Vorkehrungen), wenn der Zugang zu ihren Rechten nicht bereits strukturell durch allgemeine Regelungen ermöglicht werden kann.

Themen wie bauliche und informatorische Barrierefreiheit, Partizipation und die Wahrung des Selbstbestimmungsrechts spielen dabei eine wichtige Rolle.

Gemäß Artikel 1 der UN-BRK zählen zu den Menschen mit Behinderungen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. Die Definition ist bewusst offen gestaltet und nimmt sehr vielfältige Lebenslagen in den Blick. Sie umfasst nicht nur Menschen mit körperlichen Einschränkungen, blinde oder gehörlose Menschen, sondern auch ältere (pflegebedürftige) Menschen, Menschen mit krankheitsbedingten Beeinträchtigungen (u.a. Menschen mit Organschädigungen, chronischen Krankheiten, HIV / Aids), Koma-Patienten oder Menschen mit psychischen/psychosozialen Beeinträchtigungen (u.a. Störungen aus dem Autismus-Spektrum, sogenannte geistige Behinderungen).

Belange von Menschen mit Behinderungen können häufig in den folgenden Bereichen betroffen sein:

1. Frauen-, Kinder-, Familien- und Elternpolitik
2. Bildung und Schule
3. Pflege, Gesundheit und Rehabilitation

4. Öffentlichkeitsarbeit
5. räumliche Zugänglichkeit zu Gebäuden, Orten und Veranstaltungen
6. barrierefreie Erfassbarkeit von Daten und Informationen
7. Beteiligung und Besetzung von Gremien

Um eine gelungene Teilhabe zu ermöglichen, müssen bereits im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen und die Betroffenen durch eine enge Konsultation aktiv beteiligt werden (§§ 6, 9 IGG).

Ob diese Voraussetzungen eingehalten und dadurch die Belange der Menschen mit Behinderungen innerhalb von Gesetzgebungsverfahren gewahrt wurden, kann unter Verwendung des webbasierten Prüfrasters „Normenprüfung nach der UN-Behindertenrechtskonvention“ sichergestellt werden. Dieser ist unter folgendem Link zu finden: <http://lv.fms-mags.nrw.de/lip/action/invoke.do?id=normenpruefung>.

#### **4.7 Nachhaltigkeitsprüfung**

In der Gesetzesbegründung ist nach § 37 Absatz 1 Nummer 2 und § 38 Absatz 2 GGO darzustellen,

1. ob und ggfls. welche Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung das Vorhaben mittel- und langfristig voraussichtlich hat und zur Erreichung welcher Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie NRW das Vorhaben beitragen soll, ggfls. einschließlich einer konkreten quantitativen oder qualitativen Einschätzung des Zielerreichungsbeitrags,
2. ob etwaige Konflikte mit anderen Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie bestehen. Sind mehrere Ziele betroffen, kann die Darstellung auf die am stärksten betroffenen Ziele beschränkt werden.

Die Kernergebnisse dieser Prüfung sind nach § 38 Absatz 4 GGO im Gesetzesvorblatt (Anlage 3 zu § 36 Absatz 1 GGO) darzustellen (unter I. Auswirkungen des Vorhabens auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)).

Das Zielsystem der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie wird insbesondere durch Nachhaltigkeitspostulate geprägt, die man unter folgendem Link abrufen kann: <https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/themen/nachhaltigkeitspruefung>.

#### **4.8 Klimaschutz**

Nach § 4 Absatz 4 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen vom 23 Januar 2013 hat die Landesregierung dafür Sorge zu tragen, dass neue Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie die Verwendung von Fördermitteln die Ziele des Klimaschutzgesetzes NRW unterstützen und bestehende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften überprüft und gegebenenfalls geändert oder aufgehoben werden, soweit sie den Zielen des Gesetzes entgegenstehen. Die Folgenabschätzung hat somit sowohl bei neuen Normen als auch im Falle einer Berichtspflicht die Auswirkungen einer Rechtsvorschrift auf die Ziele des Klimaschutzgesetzes zu ermitteln.

#### **4.9 E-Government / Digitalisierung**

Die Gesetzesfolgenabschätzung als Teil des Rechtsetzungsprozesses betrachtet Gesetze und Verordnungen ganzheitlich, insbesondere im Hinblick auf Auswirkungen auf übergeordnete Grundsätze. E-Government und Digitalisierung stellen inzwischen wichtige Leitgedanken für

die Ausrichtung staatlichen Wirkens und Handelns in NRW dar. Am Zielbild eines in vielen Bereichen digitalen Staates mit einer weitgehend digitalen Verwaltung soll sich neues bzw. novelliertes Recht künftig orientieren. Mit dem E-Government-Gesetz NRW ([EGovG NRW](#)) und dem Onlinezugangsgesetz ([OZG](#)) wurden bereits wesentliche Grundlagen für den digitalen Umbau von Staat und Verwaltung geschaffen. Die [Strategie für das digitale Nordrhein-Westfalen](#) benennt weitere Leitlinien und strategische Handlungsfelder mit Relevanz für den digitalen Transformationsprozess in NRW. Mit dem E-Government-Check wird dafür gesorgt, dass Regelungen, unabhängig von ihrem eigentlichen Inhalt in einen Bezug zum E-Government und zur Digitalisierung von Staat und Verwaltung gesetzt werden. Hiermit wird sichergestellt, dass wichtige digitale Themen und Grundsätze frühzeitig im Rechtsetzungsprozess erkannt und betrachtet werden. Weitere Orientierung für die digitale Folgenabschätzung liefert der E-Government-Check in Anlage 10.

#### **4.10 Das Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG)**

Das [Konnexitätsausführungsgesetz vom 22.06.2004](#) (KonnexAG) regelt das verbindliche Verfahren der Umsetzung des strikten Konnexitätsprinzips. Es schreibt insbesondere die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung und die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vor.

Von besonderem Gewicht bei der Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in das dargestellte Verfahren ist die Erzielung eines Konsenses hinsichtlich des Belastungsausgleichs und des Verteilungsschlüssels.

Ziel ist, die durchschnittlichen Kosten zu ermitteln und für Dritte nachvollziehbar abzuschätzen. Hierzu muss die oberste Landesbehörde, deren Geschäftsbereich betroffen ist oder der Landtag die Kosten der übertragenen Aufgabe, die Einnahmen und die anderweitigen Entlastungen nach den im Gesetz konkret vorgegebenen Schritten prognostizieren und schriftlich dokumentieren. Das Ergebnis muss so dargestellt werden, dass es von Dritten und insbesondere von den kommunalen Spitzenverbänden nachvollzogen werden kann. Einzubeziehen sind hierbei nur die bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit entstehenden notwendigen Kosten.

Die einzelnen Schritte zur Ermittlung der Kostenfolgen sind gesetzlich vorgegeben, z.B. Festlegung und Berechnung des Mengengerüsts und des erforderlichen Aufwands an Personal und Sachmitteln. Die im jeweiligen Einzelfall hierfür geeignete Methode kann dagegen gewählt werden. Eine Mehrbelastung ergibt sich aus der Verrechnung der geschätzten Kosten der Aufgabe mit den geschätzten Einnahmen und den geschätzten anderweitigen Entlastungen.

Führt die Aufgabenübertragung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, erhalten sie einen Belastungsausgleich. Die Pflicht, einen finanziellen Ausgleich zu leisten, entsteht jedoch nur dann, wenn die Belastung die im KonnexAG festgelegte Bagatellschwelle überschreitet.

Der Belastungsausgleich wird über einen festzulegenden Verteilungsschlüssel auf die Gemeinden und Gemeindeverbände umgelegt, die die neue Aufgabe wahrnehmen.

Die Zahlungen sind dabei so lange zu leisten, wie die Aufgabe wahrgenommen wird. Spätestens nach Ablauf von fünf Jahren ist die Kostenfolgeabschätzung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Unabhängig hiervon wird der Belastungsausgleich für die Zukunft neu bestimmt, wenn sich herausstellt, dass Annahmen der Kostenprognose unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemessen ist.

#### **4.11 Das Standardkostenmodell als Sonderfall**

Das Standardkostenmodell (SKM) ist eine international angewandte Methode zur Schätzung der durch Informationspflichten entstehenden Kosten einer Norm. Hierzu werden - ausgehend von den Rechtsnormen und den in ihnen enthaltenen Informationspflichten - Standardprozesse definiert, die durch empirische Untersuchungen und Workshops validiert werden. Es wird dann unterstellt, dass die Unternehmen in diesen Prozessen ihre Informationspflichten abarbeiten. Die ermittelten Informationspflichten werden mit Annahmen über durchschnittliche Bearbeitungsdauer, über Durchschnittskosten der Bearbeitung und über Fallzahlen kombiniert, um eine monetäre Maßzahl zu erhalten. Sinn und Zweck einer Vorschrift und damit der materielle Regelungswille des Gesetzgebers sind nicht Gegenstand der Betrachtung nach dem SKM.

Auch in Deutschland sollen beim Verfassen von Normentwürfen unnötige Informationspflichten zur Senkung der allgemeinen Bürokratiekosten vermieden werden. In § 2 Abs.2 des Gesetzes zur Einsetzung eines nationalen Normenkontrollrates des Bundes heißt es dazu: „Bürokratiekosten im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“ Danach können Informationspflichten grundsätzlich für die Wirtschaft, Verwaltungen und für Bürgerinnen und Bürger bestehen.

Die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2007 im Rahmen eines Projektes „SKM-Quick-Scan des Landesrechts“ 1739 Gesetze und Verordnungen im Rahmen eines Schätzverfahrens auf ihre wirtschaftsrelevanten Informationspflichten überprüft. Ergebnis:

- 108 Gesetze und Rechtsverordnungen enthalten 698 Informationspflichten.
- Nur 13 der 108 Rechtsnormen verursachen 90 % der Belastung.
- Landesrecht verursacht max. 1 % der geschätzten gesamten Bürokratiekosten für die Wirtschaft.

Wirtschaftsrelevante Informationspflichten, wie sie beim SKM im Fokus stehen, stellen jedoch einen eher kleinen Ausschnitt der Gesamtaspekte von Kostenfolgenanalysen dar.

Die Messung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft berücksichtigt nicht die sonstigen Kosten, die durch die Befolgung von Regelungen entstehen (etwa durch den Einbau von Filtern in emittierende Anlagen) oder fällige Gebühren für Amtshandlungen. Eine optimierte Rechtsetzung sollte aber Aspekte der Regelsetzung und des Regelvollzugs gleichermaßen in den Blick nehmen. (s. hierzu Nr. 4.4.5 Erfüllungsaufwand).

Die schon bestehenden Verpflichtungen (GGO, LHO) verlangen eine umfassendere Beurteilung auch der Auswirkungen für den Landeshaushalt, auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie eine Beurteilung der finanziellen Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte.

Die Landesregierung hat deshalb mit Kabinettsbeschluss vom 25.07.2008 die Anwendung der SKM-Methode nicht verpflichtend gemacht, sondern in das Ermessen der Ressorts gestellt (z.B. bei komplexen Gesetzesmaterien, die einer differenzierten Gesetzesfolgenabschätzung bedür-

fen). In diesem Fall kann der [Leitfaden SKM-Kompakt Brandenburg](#) oder dem [Methodenhandbuch der Bundesregierung für die Einführung des Standardkosten-Modells](#) für die Ex-Ante Einschätzung von Bürokratiekosten nach dem SKM-Modell zur Anwendung empfohlen werden.

Die Entscheidung für eine aufwändigere Kostenermittlung nach dem SKM Modell (z.B. orientiert an dem [Methodenhandbuch der Bundesregierung zum Standardkostenmodell](#) und der [Datenbank Informationspflichten der Wirtschaft](#)) bleibt aber im Ermessen der Ressorts.

Bereits bei der Entwicklung von Rechtstexten ist darauf zu achten, Informationspflichten auf das unbedingt notwendige Mindestmaß zu reduzieren.

## **5. Befristung**

Die Befristung von Gesetzen erfolgt als Verfallsdatum oder als Berichtspflicht gegenüber dem Landtag zu einem bestimmten verbindlichen Stichtag.

Die Befristung von Rechtsverordnungen und sonstigen Rechtsvorschriften (Verwaltungsvorschriften, soweit sie im Ministerialblatt NRW veröffentlicht werden) erfolgt als Verfalldatum oder als Berichtspflicht gegenüber dem Kabinett zu einem bestimmten verbindlichen Stichtag.

Grundsätzlich ist immer die Befristung in Form des Verfalldatums vorzusehen.

Ein Absehen von der Anordnung eines Verfalldatums zugunsten einer Berichtspflicht ist möglich bei (siehe § 39 Absatz 3 Satz 2 GGO)

- Umsetzung von EU-Recht und Bundesrecht (umfasst zwingende Umsetzung, Regelungen mit Umsetzungsspielraum und sachlich damit zusammenhängende Regelungen)
- Verfassungsrechtlich gebotenen Regelungen
- Organisations- und Zuständigkeitsregelungen.

Ausnahmen von der Befristung sind möglich bei (siehe § 39 Absatz 3 Satz 1 GGO)

- Fundamentalrecht (Gesetze, deren Existenz für die innerstaatliche Rechtsordnung oder den Verkehr mit Rechtssubjekten außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen unabdingbar sind, wie die Verfassung, Gesetze zur Umsetzung von Staatsverträgen und vergleichbare Regelungen)
- Bekanntmachung von Staatsverträgen
- Delegationsvorschriften, soweit sie bundesgesetzlich vorgegeben sind und auf niedrigste Ebene delegiert wird und Bürokratieabbaupotenzial nicht erkennbar ist.

Darüberhinausgehende Ausnahmen im Einzelfall aus besonders wichtigem Grunde bedürfen der Begründung durch das zuständige Ressort.

Die Befristungsgrundsätze sind entsprechend auf alle veröffentlichten bzw. zu veröffentlichen Verwaltungsvorschriften anzuwenden. Im Vergleich zu Gesetzen und Rechtsverordnungen sind allerdings weitergehende Ausnahmen der Befristung möglich, nämlich auch in den Fällen des § 39 Absatz 3 S. 2 GGO.

Der Punkt "Befristung" ist an folgenden Stellen zu thematisieren: In der Kabinetttvorlage, im Gesetzesvorblatt und in der Gesetzesbegründung.

## **6. Ressortübergreifende Normprüfung**

### **6.1 Allgemeines**

Die im Ministerium des Innern eingerichtete Ressortübergreifende Normprüfstelle überprüft Rechtsnormen ausschließlich in rechtstechnischer Hinsicht. Ziel ist:

- Vermeidung überflüssiger Normen und Verschlankung des Vorschriftenbestandes.
- Innere Stimmigkeit der Rechtsordnung und eine einheitliche, übersichtliche Form und Gestaltung der Vorschriften.
- Verständliche, sprachlich richtige Formulierungen und eine bürgerfreundliche Rechtsprache.
- Anwendung der Empfehlungen des vom Bundesministerium der Justiz herausgegebenen Handbuchs der Rechtsförmlichkeit (Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen).
- Überprüfung von Rechtsnormen auf ihre Erforderlichkeit in formeller Hinsicht.
- Einschätzung der Plausibilität von Evaluierungsberichten.

Die Ressorts bedienen sich eines einheitlichen Arbeitsmusters (Anlage 7 und 8 zu § 40 GGO), mit dem alle für die Arbeit der Ressortübergreifenden Normprüfstelle wesentlichen Fakten abgebildet werden.

§ 40 Absatz 2 Satz 3 GGO stellt klar, dass die Prüfung von Normvorhaben in materieller Hinsicht und die Durchführung einer Finanzfolgenabschätzung sowie eine weitergehende Gesetzesfolgenabschätzung nicht zu den Aufgaben der Ressortübergreifenden Normprüfstelle gehört und betont damit das Ressortprinzip nach Artikel 55 Absatz 2 der Landesverfassung.

### **6.2 Normprüfbögen**

Die zur Vorlage an die Normprüfstelle vorgesehenen

- Normprüfbögen für Gesetze und Rechtsverordnungen sowie der
- Normprüfbögen für Verwaltungsvorschriften

sind als Anlagen beigefügt.

## **Anhang I**

### **Weitere Arbeitshilfen**

Böhret, C., Konzendorf, G.; Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Baden-Baden 2001

Die Bundesregierung (Hrsg.), Moderner Staat - Moderne Verwaltung: Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2002

Die Bundesregierung (Hrsg.), Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung, o.O., o.J.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.) Leitfaden Gesetzesfolgenabschätzung in der Europäischen Union, Berlin 2006

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Arbeitshilfe geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2007

Bundesverwaltungsamt – Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik (BBB), BBB-Merkblatt M 19 „Sprachliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern“, Köln 2002

Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Gleichstellung von Frau und Mann in der Rechtssprache, Düsseldorf 2008

## **Anhang II**

### **Öffentliche und weiterführende Informationsangebote**

Das Intranet der Landesverwaltung und das Internet bieten Informationsangebote, die bei der Berechnung und Beschreibung der Finanzfolgen einzelner Vorschriften behilflich sein können. Sei es durch die Beschreibung von Verfahrenshilfen, durch die Bereitstellung statistischer Informationen, ausführlicher Glossars oder weiterführender Links.

Dazu bieten sich vor allem die internen Informationsangebote (Landesintranet) der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, insbesondere des Finanzministeriums, des Wirtschaftsministeriums und des Arbeitsministeriums an. Auf das Informationsangebot des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik wird hingewiesen.

Weitere Informationsangebote finden sich im Internet, so etwa die Angebote der kommunalen Spitzenverbände ([www.staedtetag-nrw.de](http://www.staedtetag-nrw.de); [www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de); [www.kommunen-in-nrw.de](http://www.kommunen-in-nrw.de); [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de); [www.lkt-nrw.de](http://www.lkt-nrw.de); [www.kreise.de](http://www.kreise.de)) der Bundesregierung ([www.bund.de](http://www.bund.de); [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de); [www.staat-modern.de](http://www.staat-modern.de)), und hier insbesondere des Bundesinnenministeriums [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de); [www.circa.bund.de/irc/bund/faq/info/data/index.htm](http://www.circa.bund.de/irc/bund/faq/info/data/index.htm)).

Das BMI bietet unter <http://www.orghandbuch.de/OHB/DE/node.html> wertvolle methodische und instrumentelle Tipps für die Finanzfolgenabschätzung.

Das Bundeswirtschaftsministerium ([www.bmwi.de](http://www.bmwi.de)), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ([www.bmas.de](http://www.bmas.de)) oder das Statistische Bundesamt ([www.destatis.de](http://www.destatis.de)) sowie das Statistikportal des Bundes und der Länder ([www.statistikportal.de/Statistik-Portal](http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal)) bieten ebenfalls ein umfangreiches Informationsangebot, etwa zu den Wirtschaftsdaten, zum Arbeitsmarkt, den Arbeitskosten oder Preisentwicklungen in der deutschen Wirtschaft.

Aber auch die Informationsangebote der Landesvertretungen sowie der Verbände und Vereinigungen der Wirtschaft und Industrie sowie der Gewerkschaften (www.ihk-nrw.de; www.dihk.de; www.bdi-online.de; www.bda-online.de; www.dgb.de.) bieten interessante Daten, Positionen und Anhaltspunkte, die bei der Finanzfolgenabschätzung - gerade unter dem Blickwinkel gesamtgesellschaftlicher Auswirkungen - hilfreich sein können.

Wer sich grundlegend zur Gesetzesfolgenabschätzung auf europäischer Ebene informieren möchte, auch zu den bereits von der EU-Kommission durchgeführten Folgenabschätzungen, dem steht folgendes Angebot über das Internet zur Verfügung [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_de) und [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_de).

Zur geschlechtergerechten Gesetzesfolgenabschätzung gibt es einen Beitrag des Gleichstellungsinstituts, siehe unter : <https://www.harriet-taylor-mill.de/images/docs/discuss/DiscPap20.pdf>.