

# Der Nationale Normenkontrollrat in Deutschland: Promotor für bessere Rechtsetzung?

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann\*

Dr. Sylvia Veit\*\*

- 
1. Einleitung
  2. Institutioneller Kontext
  3. Aufgaben und Organisation des NKR
  4. Diskussion und Fazit
- 

---

\* Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

\*\* Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation

## 1. Einleitung

Vor dem Hintergrund eines zunehmenden internationalen Wettbewerbsdrucks, einer anhaltenden Finanzknappheit der öffentlichen Hand und wachsender Anforderungen an die Output-Legitimation gesetzgeberischen Handelns findet in Deutschland – wie im gesamten westeuropäischen Raum – seit Ende der 1990er Jahre unter dem Schlagwort 'Bessere Rechtsetzung' eine Debatte um die Möglichkeiten der institutionellen Verankerung von Qualitätssicherungsmechanismen im Rechtsetzungsprozess statt. Dabei geht es erstens um die Eindämmung von Normenflut und Überregulierung verbunden mit der Rückgewinnung staatlicher Handlungsspielräume, zweitens um die Erhöhung der Effektivität politischer Steuerungseingriffe und drittens um die systematische Berücksichtigung nicht-intendierter Nebenfolgen und der Kosten von Gesetzen im politischen Entscheidungsprozess. Während die grundlegende Diskussion keineswegs neu ist (z.B. Hellstern/Wollmann 1980; Mayntz 1980), so sind es doch einige Facetten des aktuellen Diskurses. Dies betrifft zum einen die Problematik des Einflusses der Europäischen Union auf nationale Rechtsetzung (z.B. wenn es um das sog. 'Gold-Plating' oder die Verursachung bürokratischer Belastungen durch EU-Recht geht). Zum anderen wurden im Zuge der jüngeren Debatte um 'bessere Rechtsetzung' neue Methoden zur Abschätzung von Gesetzesfolgen – wie beispielsweise das Standardkosten-Modell (SKM) zur Abschätzung von Bürokratiekosten – entwickelt, und es haben sich innovative Formen der Institutionalisierung und Umsetzung von Folgenabschätzungen im Rechtsetzungsprozess entwickelt. Letzteres ist nicht zuletzt Ergebnis technologischer Entwicklungen, die z.B. die Umsetzung von Online-Konsultationen oder die Arbeit mit umfangreichen Datenbanken zum Monitoring von Gesetzesfolgen ermöglichen.

Gegenstand dieses Beitrags ist die Arbeit des im Jahr 2006 in Deutschland auf gesetzlicher Grundlage errichteten Nationalen Normenkontrollrates (NKR), der in organisatorischer, prozeduraler und methodischer Hinsicht eine neuartige Form der Institutionalisierung "besserer Rechtsetzung" darstellt. Der NKR ist ein zehnköpfiges Beratungs- und Kontrollgremium, welches die deutsche Bundesregierung beim Abbau von Bürokratie und bei der "besseren Rechtsetzung" unterstützen soll. Seine Kernaufgabe ist es, alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung im Hinblick auf die Darstellung des Erfüllungsaufwandes sowie anderer Kostenfolgen zu überprüfen. Die angestrebten Ziele und Zwecke von Regelungen sind dabei laut NKR-Gesetz (NKRG) nicht Gegenstand der Prüfungen. Im Folgenden werden zunächst einige strukturelle Merkmale des politisch-administrativen Systems der BRD und zentrale Kennzeichen des Rechtsetzungsprozesses herausgearbeitet. Danach gibt der dritte Teil dieses Artikels eine Übersicht zu den Aufgaben, der Arbeitsweise und zur formalen Stellung des NKR. Der vierte Teil des Beitrags stellt die Ergebnisse der Arbeit des NKR im aktuellen Berichtszeitraum dar. Abschließend wird diskutiert, welche Spannungsfelder und Herausforderungen für den NKR existieren und welche Weiterentwicklungsmöglichkeiten für das Gremium bestehen.

## 2. Institutioneller Kontext

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Föderalstaat, der durch einen hohen Grad an Politikverflechtung geprägt ist. Während die Gesetzgebungskompetenzen überwiegend beim Bund liegen, findet der Vollzug der Gesetze auf Landesebene und in den Kommunen statt. Der Bund verfügt deshalb nur in wenigen, im Grundgesetz festgelegten Bereichen über einen eigenen

Verwaltungsunterbau. Die meisten Bundesgesetze werden von den Ländern als “eigene Angelegenheit“ vollzogen. Dies impliziert, dass Bundesministerien gegenüber den ausführenden Landesbehörden kein inhaltliches Weisungsrecht besitzen. Die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung ist über den Bundesrat institutionalisiert. Dabei handelt es sich um die zweite Kammer des Parlamentes, die mit Vertretern der Landesregierungen (und nicht der Landesparlamente) besetzt ist. Während vor der Föderalismusreform 2006 50 bis 60% der Bundesgesetze einer Zustimmung des Bundesrates bedurften, waren es seitdem 44% (Zohlhoefer 2011). Somit konnte der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze zwar deutlich gesenkt werden, wichtige Gesetzgebungsvorhaben benötigen aber weiterhin meist eine Bundesratsmehrheit (ebd.). Abstimmungen mit den Ländern gehören also genauso auf die Tagesordnung des Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene wie die regierungsinterne Koordination, die Konsultation von Interessengruppen und die Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden.

Reformen zur besseren Rechtsetzung sind in Deutschland auf den exekutiven Rechtsetzungsprozess und nicht auf das parlamentarische Verfahren gerichtet. Dies ist dadurch begründet, dass erfolgreiche Gesetzesinitiativen in Deutschland in der Regel in der Ministerialverwaltung vorbereitet wurden. Die zentrale Rolle der Ministerialbürokratie im Prozess der Politikformulierung und Konsensfindung (Sauer 2000: 287; Schnapp 2004) hat verschiedene Ursachen. Erstens besitzt die BRD ein parlamentarisches Regierungssystem, in welchem sich die Regierung – meist eine Koalitionsregierung – regelmäßig auf eine parlamentarische Mehrheit stützen kann. Regierung und Mehrheitsfraktionen im Parlament sind miteinander verflochten: Minister und parlamentarische Staatssekretäre besitzen fast immer ein Bundestagsmandat und die Fraktionsdisziplin ist stark ausgeprägt. Deshalb wurden Gesetzentwürfe, die formal von den Regierungsfractionen in das Parlament eingebracht werden,

de facto meist in den Ministerien ausgearbeitet. Zweitens verfügt die Legislative in Deutschland über deutlich geringere personelle und finanzielle Ressourcen zur Vorbereitung politischer Programme und Maßnahmen als die Regierung. Während in den Bundesministerien 17.348 Beamte und Angestellte tätig sind (Deutscher Bundestag 2011: 4), zählt die Bundestagsverwaltung 2.400 Stellen, welche noch durch 870 Fraktionsmitarbeiter ergänzt werden (Deutscher Bundestag 2010). Das personelle Übergewicht der Exekutive über die Legislative wird noch deutlicher, wenn man bedenkt, dass neben den Beschäftigten in den Ministerien nahezu 17.000 Mitarbeiter in regierungseigenen Forschungseinrichtungen (Phillips 2011: 15) tätig sind und dass erhebliche Ressourcen zur Durchführung von Auftragsforschung und für externe Beratung (Döhler 2012) eingesetzt werden. Bürokratisches Einflusspotential in der Politikformulierung ist nicht nur durch den schlichten quantitativen Ressourcenvorsprung der Exekutive zu erklären, sondern beruht auch auf dem bereits von Max Weber hervorgehobenen Fach- und Dienstwissen der Verwaltung: In den Referaten der Ministerien wird über viele Jahre hinweg hoch spezialisierter Sachverstand in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen angesammelt und vorgehalten. Minister wie Parlamentarier (Stichwort: Formulierungshilfen) greifen zur Umsetzung ihrer politischen Zielvorstellungen auf diese Expertise zurück. Da die Formulierung von Gesetzentwürfen durch die Ministerialverwaltung auch interne und externe Aushandlungsprozesse (z.B. mit anderen betroffenen Ressorts und mit Verbänden) beinhaltet, besitzt die Ministerialbürokratie inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen, deren Umfang je nach Aufmerksamkeitsgrad von Politik und Medien variiert (Tils und Smeddinck 2002 Schnapp 2004).

Die Arbeit der Bundesregierung wird durch drei, in Art. 65 GG festgelegte Arbeitsprinzipien bestimmt: Kabinetts-, Kanzler- und Ressortprinzip. Während sich das Kabinettsprinzip im exekutiven Rechtsetzungsprozess insbesondere in

der Notwendigkeit eines Kabinettsbeschlusses vor Weiterleitung von Gesetzentwürfen an das Parlament widerspiegelt, schlägt sich das Kanzlerprinzip kaum in formalen Regeln nieder. So kommt zwar der Kanzlerin die Richtlinienkompetenz für die Regierungsgeschäfte zu, doch diese ist zum einen kein für den Alltag bestimmtes Instrument und zum anderen verfassungsrechtlich nicht dem Ressortprinzip übergeordnet, sondern diesem gleichgestellt. Ein hierarchisches Hineinsteuern der Regierungschefin in die Fachressorts hinein ist somit formal nicht möglich. Hinzu kommt, dass im Bundeskanzleramt aufgrund seiner ressortfreien Organisation keine Gesetzentwürfe entwickelt werden. Für das regierungsinterne Verfahren der Gesetzesvorbereitung sind deshalb das Ressortprinzip und der Verfassungsgrundsatz der individuellen Ministerverantwortlichkeit von besonderer Bedeutung: Jeder Bundesminister leitet seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Im Rahmen der Gesetzesvorbereitung besitzt das zuständige (federführende) Bundesministerium deshalb wesentliche Entscheidungsbefugnisse. So ist es gängige Praxis, dass das federführende Ressort einen Gesetzentwurf ("Referentenentwurf") zunächst inhaltlich weitgehend ausformuliert und erst in einem zweiten Schritt in die Ressortabstimmung mit den anderen Ministerien und sonstigen zu konsultierenden Kreisen eintritt. Ein Ausfluss des Ressortprinzips ist auch die Tatsache, dass das federführende Ministerium bei der Auswahl der anzuhörenden Verbände sowie dem Zeitpunkt und dem Umfang solcher Beteiligungen große Freiheitsgrade besitzt. Auftretende Konflikte zwischen den Ressorts können im Rahmen des Gesetzesvorbereitungsprozesses entlang der Hierarchie "nach oben gespielt" werden. Strittige Punkte, welche nicht im Zuge von Verhandlungen auf der Arbeitsebene (also auf Referatsebene) beigelegt werden können, werden anschließend auf der Ebene der Unterabteilungsleiter, Abteilungsleiter und gegebenenfalls zwischen den Staatssekretären oder Ministern ausgeräumt.

Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesministerien werden auf diese Weise vor der Kabinettsbefassung ausgeräumt – formale Kampfabstimmungen im Kabinett sind im deutschen System nicht üblich. Damit einher geht auch eine weitgehende Intransparenz bezüglich des konkreten Verlaufs von Konfliktlösungsprozessen innerhalb der Regierung (Veit2010: 42ff).

Der regierungsinterne Prozess der Gesetzesentwicklung von der Erstellung des ersten Entwurfs bis zur Kabinettsentscheidung wird neben den genannten Strukturprinzipien und Praktiken von der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geformt. In der GGO ist festgelegt, welche Akteure in den Prozess der Ausarbeitung von Gesetzen und untergesetzlichen Rechtsnormen innerhalb der Exekutive zu welchem Zeitpunkt einzubinden sind. Die GGO bestimmt auch, welche formalen Elemente ein Gesetzentwurf aufzuweisen hat; zu diesen Elementen zählen (a) ein kurzes, maximal zwei Seiten langes, Vorblatt zum Gesetzentwurf, welches Auskunft über das zu lösende Policy-Problem, Regelungsziele, Alternativen sowie erwartete Gesetzesfolgen (insbesondere: Kostenfolgen) gibt, (b) der Entwurfstext selbst sowie (c) eine ausführliche Begründung der ausgewählten Regelung. Seit Dezember 2006 verlangt die GGO, dass die Bundesministerien die mit einem Gesetzentwurf einhergehenden Bürokratiekosten für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ermitteln und darstellen müssen. Die Einführung dieser neuen GGO-Vorschrift war Folge des im April 2006 verabschiedeten “Regierungsprogramms für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung” sowie des im August 2006 beschlossenen “Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates” (NKRK). Im folgenden Abschnitt werden Mandat und Organisation des NKR sowie dessen formale Stellung im Regierungssystem näher beschrieben.

### 3. Aufgaben und Organisation des NKR

Der NKR nahm im September 2006 seine Arbeit auf, nachdem im Vormonat ein von den Fraktionen der damaligen Regierungsparteien CDU, CSU und SPD gemeinsam in den Bundestag eingebrachtes “Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates” (NKRK) verabschiedet worden war. Hauptaufgabe des NKR war es nach § 4 Abs. 2 NKRK, Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Bundesministerien sowie Entwürfe für allgemeine Verwaltungsvorschriften vor deren Vorlage beim Bundeskabinett im Hinblick auf die Einhaltung der Grundsätze einer standardisierten Bürokratiekostenmessung mit Hilfe des Standardkosten-Modells Die Bürokratiekostenabschätzung mit dem SKM wurde in den 1990er Jahren in den Niederlanden entwickelt. In der Folge verbreitete sich das Instrument isomorph über ganz Europa. (SKM) zu überprüfen. Bürokratiekosten sind dabei zu verstehen als Kosten, “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 und Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.” (§ 2 Abs. 2 NKRK). Typische Beispiele für Informationspflichten sind anzufertigende Statistiken, Formulare oder Berichtspflichten. Um die Bürokratiekosten zu errechnen, wird der zur Erfüllung staatlicher Informationsanforderungen verbundene Zeit- und Kostenaufwand abgeschätzt. Die Daten werden anschließend mit dem Tarif, der Häufigkeit der Erfüllung und der Anzahl der Fälle multipliziert. Am Ende steht eine monetäre Angabe zu den mit einer Rechtsvorschrift, einem Rechtsbereich oder einem bestimmten Ereignis (z.B. Unternehmensgründung) verbundenen Bürokratiekosten(s.a. NKR 2011: 21). In ähnlicher Art und Weise kann das Verfahren auch für andere Zielgruppen (Bürger oder die öffentliche

Verwaltung) angewendet werden. In Deutschland wurde die Bürokratiekostenanalyse mit dem SKM als ein Modul im Rahmen der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung konzipiert. Kurze Zeit nach der Etablierung des NKR wurden im Dezember 2006 die GGO-Vorschriften zur Gesetzesfolgenabschätzung um die Verpflichtung erweitert, auf dem Gesetzesvorblatt und im Rahmen der Gesetzesbegründung Transparenz über Informationspflichten und Bürokratiekosten für Unternehmen, Bürger und die öffentliche Verwaltung herzustellen.

Im Februar 2007 beschloss das Bundeskabinett, dass die mit dem Bundesrecht verbundenen Bürokratiekosten für Unternehmen bis 2011 um 25% reduziert werden sollen (Jann und Jantz 2008). Grundlage hierfür war die Bürokratiekostenmessung des gesamten deutschen Bundesrechts (Bestandsmessung), die vom Statistischen Bundesamt in den Jahren 2007 und 2008 durchgeführt und deren Ergebnisse in einer Datenbank erfasst wurden. Im Ergebnis der Bestandsmessung wurden 9.234 Informationspflichten aus nationalen Gesetzen und Verordnungen (einschließlich des national umgesetzten EU- und internationalen Rechts) identifiziert, aus denen Bürokratiekosten für die Wirtschaft in Höhe von jährlich 47,6 Mrd. Euro resultieren. Bei einer Analyse der Ergebnisse zeichnete sich jedoch bereits deutlich ein Schwachpunkt der SKM-Methodik ab: So verursachten einerseits die "Top 10" der Informationspflichten über 70% der Kosten. Andererseits lag der Zeitaufwand zur Erfüllung der Informationspflichten im Bereich der "Top 10" jedoch für ein durchschnittlich effizientes Unternehmen bei weniger als zehn Minuten pro Informationspflicht. Als "teuerste" Informationspflicht wurde die Aufbewahrung von Rechnungen im Rahmen der Umsatzsteuererklärung identifiziert (Zeitaufwand pro Rechnung eine halbe Minute). Kritiker merkten an, dass ein Wegfall dieser Informationspflicht von Unternehmen kaum bemerkt werden würde (Jantz und Veit 2011).

Die mangelnde Spürbarkeit der Bürokratieabbaumaßnahmen und der SKM-basierten Bürokratiekostenabschätzung im Gesetzgebungsverfahren war somit auch eine wesentliche Ursache dafür, dass das Mandat des NKR im Jahr 2011 erweitert wurde. Bundesministerien müssen seitdem nicht mehr nur die Bürokratiekosten von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen detailliert ausweisen, sondern den gesamten, mit einem Regelungsentwurf einhergehenden Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie die Verwaltung darstellen (§ 44 Abs. 4 GGO). Der Erfüllungsaufwand umfasst neben den Bürokratiekosten sämtliche Kosten, die den Adressaten aus den inhaltlichen Vorgaben einer Regelung entstehen (§ 2 Abs. 1 NKRG). Der Zweck einer Darstellung des Erfüllungsaufwandes besteht nicht nur in der Herstellung von Transparenz über die Kostenfolgen des Regelungsvorhabens, sondern auch darin, ein Nachdenken über bürokratiearme Alternativen anzuregen und auf diese Weise den Erfüllungsaufwand möglichst gering zu halten.

Verantwortlich für die Ermittlung und nachvollziehbare Darstellung der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwands ist das jeweils federführende Ressort. Dieses hat laut GGO im Vorblatt und in der Begründung eines jeden Gesetzentwurfes diese Aspekte transparent und verständlich darzulegen. Ohne eine Ausweisung des Erfüllungsaufwandes gelangt ein Entwurf nicht zur Kabinettsreife – es handelt sich mithin um eine obligatorische, nicht zu umgehende Pflicht des federführenden Ministeriums. Methodische Orientierung bei der Durchführung dieser Kostenkalkulationen bietet eine, von Bundesregierung, NKR und Statistischem Bundesamt gemeinsam erarbeitete detaillierte Handreichung, die erstmals 2007 als 'Leitfaden für die ex ante Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell' (Bundeskanzleramt 2007) veröffentlicht wurde. Für die erweiterten Anforderungen einer Abschätzung des gesamten Erfüllungsaufwandes wurde ebenfalls ein

Leitfaden erstellt (Statistisches Bundesamt 2011).

Die Einführung des NKR in Deutschland ist im Lichte zweier Entwicklungen zu verstehen: Zum einen orientierte sich die deutsche Bundesregierung bei der Entwicklung ihres Regierungsprogramms "Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" an positiven Erfahrungen aus der Niederlande, wo die SKM-Methodik entwickelt und bereits im Jahr 2000 ein unabhängiges Experten- und Beratungsgremium (ACTAL) gegründet worden war. Zum anderen hatte die Erfahrung mit der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland verdeutlicht, dass Folgenabschätzungen ohne eine durchsetzungsfähige Instanz, die deren Umsetzung kontrolliert, kaum umgesetzt werden (Veit 2008). Eines der Hauptargumente für die Einrichtung des NKR war es demnach eine Instanz zu schaffen, welche die Umsetzung der Pflicht der Ressorts zur Abschätzung der Bürokratiekosten systematisch überprüft und einfordert. Hierfür wurde der NKR als unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium konzipiert. Zwar ist der NKR organisatorisch an das Bundeskanzleramt angegliedert, es besteht jedoch keine Weisungsbefugnis und insbesondere keine Fachaufsicht des Bundeskanzleramtes oder einer sonstigen Stelle über den NKR (§ 1 Abs. 1 NKR-G). Die Autonomie des Rates wird auch durch seine gesetzliche Verankerung unterstrichen. Anders als im Falle der meisten anderen Beratungsgremien der Regierung ist hinsichtlich einer eventuellen Abschaffung des NKR mithin eine parlamentarische Mehrheit erforderlich.

Der NKR besteht aus zehn (bis 2011 acht) ehrenamtlich tätigen Mitgliedern, die vom Bundeskanzler vorgeschlagen und vom Bundespräsidenten ernannt werden. Die Amtszeit der Mitglieder beträgt fünf Jahre, eine zweite Amtszeit ist zulässig. In § 3 Abs. 2 NKR-G wird das Anforderungsprofil für Mitglieder des Rates wie folgt beschrieben: "Die Mitglieder sollen Erfahrungen in legislativen Angelegenheiten innerhalb staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen gesammelt haben und über Kenntnisse in wirtschaftlichen

Angelegenheiten verfügen.” Die Mitglieder des Rates dürfen nicht gleichzeitig als aktive Politiker auf Bundesebene oder als Ministerialbeamte tätig sein. Unterstützt wird der NKR von einem Sekretariat mit derzeit elf Mitarbeitern, die ebenfalls nicht den Weisungen des Bundeskanzleramtes oder eines Ressorts unterliegen, sondern nur dem NKR gegenüber verantwortlich sind. Das Sekretariat des NKR bietet den Gesetzgebungsreferenten in den verschiedenen Bundesministerien – ebenso wie das Statistische Bundesamt, welches die Datenbank der Bestandsmessung pflegt und aktualisiert – Unterstützung bei der Durchführung der Abschätzungen der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwandes in methodischer Hinsicht an. In der Regel treffen sich die NKR-Mitglieder zu wöchentlichen Sitzungen im Bundeskanzleramt. Die Arbeit ist nach einem Berichterstatter-System organisiert. Formaler Entscheidungsmodus bei Abstimmungen über die NKR-Stellungnahmen ist das Mehrheitsprinzip, Sondervoten sind nicht vorgesehen. Die inhaltliche Vorbereitung der Stellungnahmen erfolgt durch das NKR-Sekretariat.

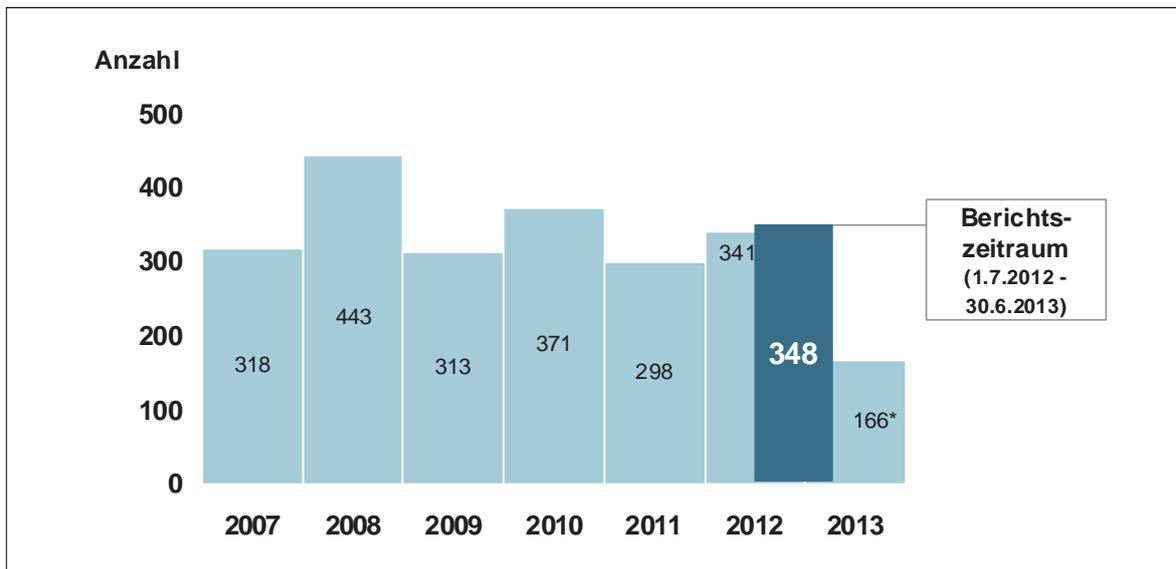
Herzstück der formalen Institutionalisierung des NKR ist seine obligatorische Einbindung in das innere Gesetzgebungsverfahren in der Exekutive. Die Bundesministerien in Deutschland sind verpflichtet, den NKR im Zuge eines jeden Regelungsvorhabens frühzeitig zu beteiligen. In der Phase der Ressortabstimmung kommen dem NKR damit die gleichen Rechte zu wie anderen betroffenen Ressorts (§ 45 Abs. 1 GGO). Die vom NKR zu den Gesetzentwürfen abgegebenen Stellungnahmen sind Teil der Kabinetttvorlage und werden zum Zeitpunkt der Einbringung des Entwurfs in den Bundestag bzw. den Bundesrat als Anhang des jeweiligen Gesetzentwurfes veröffentlicht (§ 6 Abs. 1 NKR-G). Sollte zwischen dem NKR und der Regierung Dissens hinsichtlich einzelner Fragen bestehen, kann die Bundesregierung ihrerseits zur Stellungnahme des NKR ihren Standpunkt darlegen. Diese Gegenüberstellung der Bundesregierung findet dann ebenfalls als Anhang zum

Gesetzentwurf in den weiteren Beratungsprozess Eingang.

Prüftätigkeit und Ergebnisse der Arbeit des NKR Die folgende Zusammenfassung wesentlicher Tätigkeitsfelder und Prüfergebnisse des NKR bezieht sich auf den Berichtszeitraum 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013 (vgl. NKR 2013).

Seit Gründung des NKR im September 2006 kamen insgesamt 2,251 Regelungsvorhaben auf den Prüfstand, wovon 348 Regelungen allein auf den Zeitraum 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2013 entfielen. Darunter waren 123 Gesetze (35 Prozent), 218 Verordnungen (63 Prozent) und sieben Verwaltungsvorschriften (2 Prozent); 56 Regelungsvorhaben dienten der Umsetzung von EU-Richtlinien. Pro Bundesressort prüfte der NKR im Berichtszeitraum im Durchschnitt 22 Regelungsvorhaben und gab hierzu förmliche Stellungnahmen ab.

Abbildung 1: Anzahl geprüfter Regelungsvorhaben



\* Anzahl der Regelungsvorhaben, die bisher im Jahr 2013 vom NKR abschließend geprüft wurden (Stand 30. Juni 2013)

Quelle: NKR 2013: 22

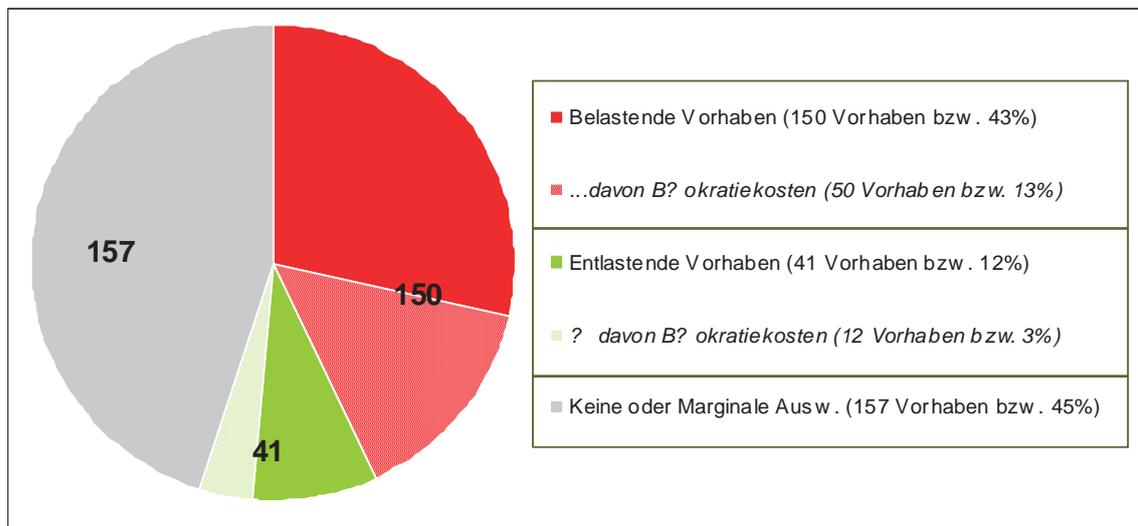
Da sich mit der Novellierung des NKRG im Jahre 2011 Bis 2011 beschränkte sich das Mandat des NKR auf die mit neuen bundesgesetzlichen Regelungen verbundenen Bürokratiekosten. Durch die Prüftätigkeit des NKR und die im Rahmen des Regierungsprogramms “Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung” und mit Hilfe des Abbauziels von 25% politisch forcierten Bürokratieabbaumaßnahmen der Bundesministerien konnten die Bürokratiekosten für die Wirtschaft zwischen 2006 und 2011 um 22,3% reduziert werden (NKR 2013: 28). Dabei handelt es sich um eine Netto-Entlastung, d.h. Entlastungen und Belastungen werden miteinander verrechnet. Die größten Entlastungen wurden im Saldo durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 und das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz erzielt (NKR 2011: 24). das Prüfmandat des NKR über die 'reinen Bürokratiekosten' (Nachweis- und Statistikpflichten) hinaus auf den gesamten 'Erfüllungsaufwand' (Zeit- und Kostenaufwand, deraus dem Befolgen bundesrechtlicher Regelungen für Wirtschaft, Bürger, Verwaltung aller Ebenen entsteht) erweitert hat, sind der Umfang der NKR-Prüftätigkeit und der Anteil von Regelungsvorhaben mit relevanten Auswirkungen erheblich angestiegen. Dieser Anteil lag im Berichtszeitraum 2012-13 bei 55 Prozent (43 Prozent belastende Vorhaben und 12 Prozent entlastende Vorhaben). Gegenüber dem alten Mandat, wonach “nur” Bürokratiekosten geprüft wurden, hat sich damit die Anzahl der Regelungsvorhaben mit relevanten Auswirkungen im Sinne des NKR-Mandats in etwa verdreifacht. Zudem ist festzustellen, dass die Zahl der Regelungsvorhaben mit belastender Wirkung um ein Vielfaches höher ist als die Anzahl entlastender Regelungsvorhaben, was auf zunehmende Regelungsintensität und wachsende Regulierungsaktivität/-neigung der Politik schließen lässt. Dies findet auch darin Bestätigung, dass der jährliche Erfüllungsaufwand ausweislich der Prüfungen des NKR im Berichtszeitraum 2012-13 im Saldo um insgesamt 1,5 Mrd. Euro gestiegen ist, wovon 948 Mio.

## Der Nationale Normenkontrollrat in Deutschland: Promotor für bessere Rechtsetzung?

Euro (63 Prozent) auf die Wirtschaft, 310 Mio. Euro (21 Prozent) auf die Verwaltung und 246 Mio. Euro (16 Prozent) auf Bürgerinnen und Bürger (Sachaufwand) entfallen. Im Vergleich hierzu verzeichnete der NKR in der Vorperiode (1. Juli 2011 bis 30. Juni 2012) einen signifikant geringeren Anstieg (692 Mio. Euro). Seit 1. Juli 2011 ist der jährliche Erfüllungsaufwand damit im Saldo um insgesamt rund 2,2 Mrd. Euro gestiegen, wovon ein erheblicher Anteil auf die Umsetzung von EU-Recht zurückgeht. Ein erheblicher Anteil der in Deutschland geltenden gesetzlichen Regelungen und ebenfalls ca. die Hälfte des im Berichtszeitraum anfallenden Erfüllungsaufwandes gehen auf EU-Recht zurück. Allerdings werden bislang nur die EU-Richtlinien, die in nationales Recht umzusetzen sind, nicht aber die EU-Verordnungen, die unmittelbar in Deutschland geltendes Recht darstellen, systematisch vom NKR-Prüfauftrag erfasst, worin eine "Transparenzlücke" zu sehen ist.

Abbildung 2: Anteil be- und entlastender Regelungsvorhaben (2012/13)

**Gesamtanzahl geprüfter Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum: 348**



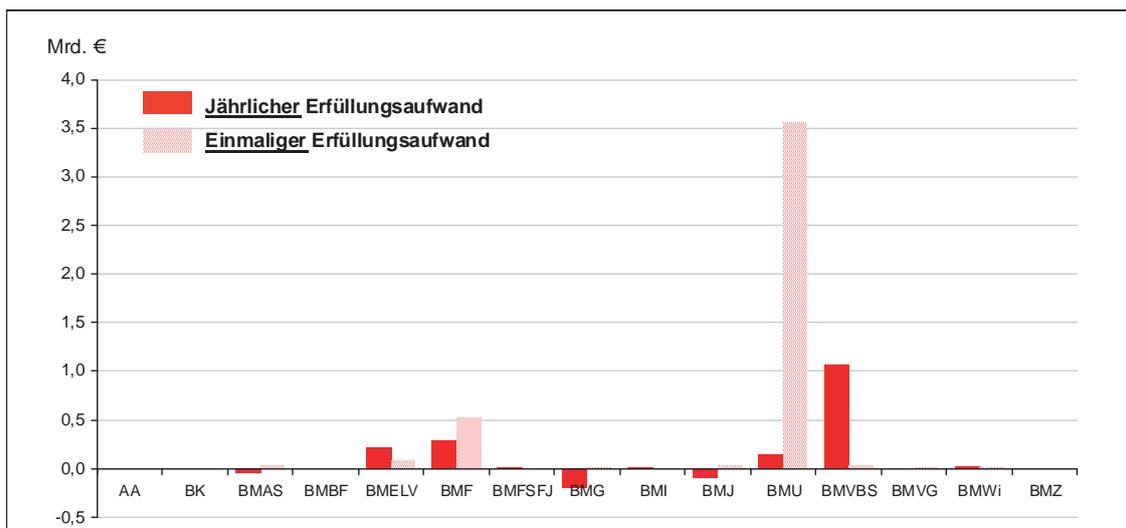
Quelle: NKR 2013: 22.

Die prozentuale Verteilung des gemessenen Erfüllungsaufwands auf verschiedene Bundesressorts gibt Hinweise darauf, wo besonders regelungsintensive Politikfelder und starke Regulierungsaktivität zu finden sind. Hier fällt auf, dass sich der Zuwachs im jährlichen Erfüllungsaufwand im Wesentlichen auf Regelungsvorhaben von drei Ressorts zurückführen lässt: das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) mit 1,08 Mrd. Euro, das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit 282 Mio. Euro und das Bundesministerium für Ernährung, Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BMELV) mit 227 Mio. Euro. Mehr als die Hälfte der Stellungnahmen des NKR entfielen im Berichtszeitraum auf diese drei Ministerien (BMELV: 48, BMVBS: 45, BMF: 43) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWt: 52). Dies ist zum einen maßgeblich auf Regelungsvorhaben im Zusammenhang mit der Energiewende zurückzuführen. Mehr als die Hälfte des jährlichen Volumens beim Erfüllungsaufwand resultiert aus Regelungsvorhaben im Kontext der Energiewende, die sich allerdings auch aus der Umsetzung von EU-Recht ergeben, sodass ein Großteil des Erfüllungsaufwands auf EU-rechtliche Vorgaben zurückgeht. Speziell ist hier die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeffizienzverordnung zu erwähnen, mit der die Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von neuen Gebäuden im Rahmen der wirtschaftlichen Vertretbarkeit in zwei Stufen (2014, 2016) angehoben, die Vorschriften zu den Energieausweisen weiterentwickelt sowie die Pflicht zur Angabe der energetischen Kennwerte in Immobilienanzeigen eingeführt werden. Zum anderen fallen Regelungsvorhaben zur Bankenregulierung und zum Anlegerschutz mit rund 340 Mio. Euro besonders ins Gewicht. Diese sind darauf gerichtet, stabilitätsgefährdende Entwicklungen des Finanzsystems frühzeitig zu identifizieren, einzugrenzen und diesen entgegenzuwirken, wobei die Stärkung der Widerstandskraft des Bankensystems eine große Rolle spielt. Geeignete

## Der Nationale Normenkontrollrat in Deutschland: Promotor für bessere Rechtsetzung?

Instrumente sollen zudem mehr Transparenz auf dem Finanzmarkt schaffen und den Anlegerschutz stärken. Regelungsvorhaben mit diesen politischen Zielen machen annähernd die Hälfte des zusätzlichen jährlichen Erfüllungsaufwands aus. Im Saldo eine jährliche Entlastung im Erfüllungsaufwand verzeichnen lediglich drei Bundesressorts: das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) mit 183 Mio. Euro, das Bundesministerium der Justiz (BMJ) mit 82 Mio. Euro sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit 36 Mio. Euro. Entlastungen brachten vor allem die Abschaffung der Praxisgebühr und Vereinfachungen bei der Fahrzeugabmeldung.

Abbildung 3: Entwicklung des Erfüllungsaufwands pro Ressort (2012/13)

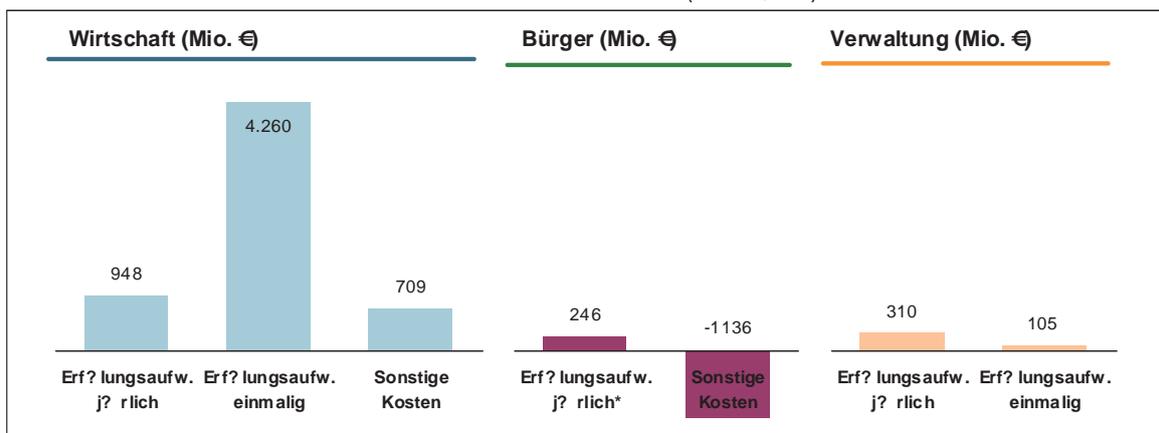


Quelle: NKR 2013: 24.

Betrachtet man die Entwicklung des Erfüllungsaufwands nach einzelnen Normadressaten, so zeigt sich im Berichtszeitraum 2012-13, dass alle drei Adressatengruppen (Wirtschaft, Bürger, Verwaltung) einen Zuwachs im Erfüllungsaufwand zu verzeichnen haben, wobei die Unternehmen (wie auch in den Jahren zuvor) am stärksten betroffen sind, gefolgt von Verwaltung und Bürgern. Für die Wirtschaft ist ein Anstieg beim jährlichen Erfüllungsaufwand

von im Saldo rund 950 Mio. Euro zu verzeichnen (71 Regelungsvorhaben mit einer Belastung von 1,54 Mrd. Euro; 32 Regelungsvorhaben mit einer Entlastung von 0,60 Mrd. Euro), wobei die größte “belastende” Maßnahme wiederum in den Bereich der Energiewende fällt (Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparung). Der jährliche Erfüllungsaufwand in der Verwaltung ist ebenfalls signifikant um insgesamt 310 Mio. Euro (im Saldo) angestiegen, wobei ein erheblicher Anteil auf die Länder und Kommunen entfällt, die für den größten Teil des Gesetzesvollzugs zuständig sind. Zu beachten ist, dass der Erfüllungsaufwand für Länder und Kommunen noch nicht hinreichend abgeschätzt werden konnte. Insofern ist die Verteilung der Belastungen auf Bundes- und Landes-/Kommunalverwaltung nur eingeschränkt aussagekräftig. Für die Bürger hat sich ein jährlicher Anstieg des Erfüllungsaufwands von 246 Mio. Euro Sachaufwand ergeben, wohingegen der jährliche Zeitaufwand um 0,5 Mio. Stunden zurückging. Auch hier fällt die – gemessen am Erfüllungsaufwand – größte “Belastungsmaßnahme” in das Politikfeld der Energiewende (Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparung).

Abbildung 4: Überblick über den Erfüllungsaufwand und die Sonstigen Kosten nach Normadressaten (2012/13)



\* Jährlicher Erfüllungsaufwand enthält nur die Sachkosten und nicht den Zeitaufwand der Bürger, der im Berichtszeitraum 2012/13 im Saldo um 0,5 Mio. Stunden gesunken ist. Quelle: NKR 2013: 25.

## 4. Diskussion und Fazit

Der NKR verfolgt zur Umsetzung seines Mandats das Ziel, Transparenz über die Kostenfolgen von Regelungen herzustellen und dadurch die Entscheidungsgrundlagen für Regierung und Parlament zu verbessern. Dank der ex ante Abschätzungen des Erfüllungsaufwands für jedes bundesgesetzliche Regelungsvorhaben wissen Entscheidungsträger in Regierung und Parlament heute wesentlich genauer als früher (und genauer als in der Mehrzahl anderer europäischer Länder), welche Kostenfolgen sie für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie Verwaltung mit ihren gesetzgeberischen Entscheidungen auslösen.

Allerdings sind auch der Aufwand und die Anstrengungen, die erforderlich sind, um diese Kostentransparenz herzustellen, nicht unerheblich. So setzt das Monitoring der mit Bundesgesetzen verbundenen Bürokratiekosten im Zeitverlauf eine umfassende Bestandsmessung voraus, die in Deutschland vor einigen Jahren durchgeführt wurde. Hierfür (SKM-Messung, Aufbau der Datenbank etc.) wurden durch das Statistische Bundesamt damals 120 Planstellen bereitgestellt, und es fielen 2007 Mehrausgaben in Höhe von insgesamt 8,4 Mio. Euro an (Jantz und Veit 2011; BT-Drs. 16/2350: 7). Auch die ex ante Abschätzung der Bürokratiekosten und insbesondere seit 2011 des gesamten Erfüllungsaufwandes durch die Ressorts bedeutet einen zeitlichen Mehraufwand in den Ministerien, für den allerdings keine neuen Planstellen in den Ressorts geschaffen werden mussten.

Diesen Zusatzinvestitionen sind aber die "Gewinne" gegenüberzustellen, die zum einen in der Senkung von Bürokratiekosten Die "reinen" Bürokratiekosten, die nach der Definition ausschließlich Informations- und Statistikpflichten für die Wirtschaft umfassen, wurden zwischen 2006 und 2011 um 22,3% reduziert

(NKR 2013: 28), und zum anderen in der faktischen Verbesserung von Gesetzesentwürfen aufgrund von (kritischen) NKR-Stellungnahmen (Bsp. Markttransparenzstellengesetz; vgl. NKR 2013: 37ff.) zu sehen sind. Außerdem ist die (nur schwer quantifizierbare) Ausstrahlwirkung der NKR-Prüftätigkeit auf den gesamten Rechtsetzungsprozess zu berücksichtigen. Denn die vor der Kabinettsbefassung zu erwartende NKR-Stellungnahme wird von den Ressorts bei der Ausarbeitung des Entwurfs antizipiert. Somit hat die NKR-Tätigkeit dazu beigetragen, dass heute eine höhere "Sensibilität" für die Folgekosten gesetzgeberischen Handelns besteht (NKR 2011: 5). Die Begleitung und Überprüfung des quantitativen Ziels der Bundesregierung, die Bürokratiekosten der Wirtschaft um 25% zu reduzieren, führte dazu, dass dem Bürokratieabbau als Politikziel eine höhere Aufmerksamkeit in Regierung und Verwaltung gewidmet wurde als dies in der Vergangenheit der Fall war, da die Prüfung des Zielerreichungsgrades eingefordert werden konnte und somit ein 'politischer Druck' vorhanden war, konkrete und quantifizierbare Abbaumaßnahmen zu ergreifen. Die Vermeidung und Reduzierung bürokratischer Belastungen für Normadressaten wurde damit als (dauerhaftes) Politikziel im Bewusstsein politisch-administrativer Entscheidungsträger verankert (NKR 2011: 11).

Zwar ebte der Boom von "Better Regulation" als verwaltungspolitisches Leitbild in Deutschland (Jann 2012: 94 ff.) mit der Standardisierung der NKR-Prüftätigkeit, seiner Akzeptanz und hohen Reputation in Politik und Verwaltung (Wegrich 2013) inzwischen ab und verlor die Bürokratieabbaupolitik in den letzten Jahren insgesamt sichtbar an Schwung (NKR 2012: 5). Jedoch erweist sich die Rolle des NKR als 'Watch Dog' für "bessere Rechtsetzung" angesichts neuer Regulierungen im Zusammenhang mit dem Ausbau "bürokratiekostenintensiver" Politikfelder, wie etwa Energiewende (Ausbau erneuerbarer Energien und Ausstieg aus der Atomkraft) und Finanzmarktregulierung, als wichtiger denn je. Um die Aufmerksamkeit für

“Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung” als Querschnitts-Policy wieder zu erhöhen, hat der NKR daher für die neue Legislaturperiode empfohlen, quantitative Ziele zu formulieren, um den Erfüllungsaufwand zu begrenzen.

Bereits in der vergangenen Legislaturperiode hatte – basierend auf Aussagen der Koalitionsvereinbarung 2009 – die damalige christlich-liberale Bundesregierung angekündigt, “über den Zeitraum 2011 hinaus [...] ein weiteres anspruchsvolles Reduktionsziel auch für den [...] Erfüllungsfest[zul]egen” (NKR 2011: 13). Dass dies bisher noch nicht realisiert werden konnte, zeigt das mit der Ausweitung des NKR-Mandats auf den Erfüllungsaufwand verbundene Spannungsfeld zwischen Relevanz und Spürbarkeit der Entlastungsmaßnahmen auf der einen Seite und politischer Durchsetzbarkeit auf der anderen Seite. So wurde mit der Ausweitung des NKR-Mandats auf den gesamten Erfüllungsaufwand angestrebt, nicht mehr nur einen kleinen Ausschnitt aller Kostenfolgen von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften in den Blick zu nehmen, während gleichzeitig klar war, dass die Ermittlung der Erfüllungskosten methodisch schwieriger sein würde als die der Kosten aus Informationspflichten: “Während Informationspflichten eher standardmäßig ablaufende Prozesse in den Unternehmen auslösen, besteht bei der Befolgung materiell rechtlicher Vorschriften oft eine Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten. Daher muss beim Erfüllungsaufwand von Fall zu Fall geprüft werden, welche konkreten Handlungsschritte in einem Unternehmen unternommen werden, um die gesetzliche Pflicht zu erfüllen. Zudem kann nicht immer trennscharf abgegrenzt werden, welche Prozesse in einem Unternehmen auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen, also “sowieso” ablaufen.” (NKR 2011: 17). Die Formulierung von Reduzierungszielen für den Erfüllungsaufwand stellt deshalb aus methodischen Gründen eine Herausforderung dar.

Gleichzeitig spiegelt sich in der Tatsache, dass es für den NKR beim

Erfüllungsaufwand schwieriger ist, Reduzierungen durchzusetzen, auch wider, dass die damit verbundenen Konflikte und Aushandlungsprozesse oftmals schwer von Debatten über inhaltliche politische Ziele zu trennen sind. Bei der Reduzierung der ausschließlich durch Informationspflichten verursachten Bürokratiekosten ist diese Trennlinie leichter zu ziehen. Am Beispiel des durch Maßnahmen im Zusammenhang mit der Energiewende und der Finanzmarktregulierung verursachten Erfüllungsaufwands werden auch die Grenzen des derzeitigen Verfahrens der ex ante Kalkulation des gesamten Erfüllungsaufwands deutlich: Erstens sind Kostenfolgen häufig gar nicht national verursacht, zweitens werden langfristige Kostenentwicklungen nicht systematisch kalkuliert und drittens ist es letztlich eine politische Frage, welche Kosten in Kauf genommen werden, um z.B. das Risiko einer Finanzmarktkrise einzudämmen.

Die Herstellung von Transparenz über Kostenfolgen und die Schaffung eines stärkeren Bewusstseins darüber, welcher Aufwand nach Verabschiedung eines Gesetzes entsteht, sind wesentliche Erfolge der Arbeit des NKR. Nicht alle Kostenfolgen lassen sich jedoch im Vorfeld präzise kalkulieren. Insbesondere im deutschen Föderalismus werden Fragen des Vollzugs meist durch die Bundesländer oder sogar erst auf kommunaler Ebene präzisiert. Insofern ist es sinnvoll, das ex ante Verfahren durch weitere Maßnahmen zu ergänzen. Der NKR hat dies in der Vergangenheit bereits mehrfach umgesetzt, beispielsweise durch Vereinfachungsprojekte, die in Kooperation mit Ländern und Kommunen umgesetzt wurden (NKR 2011: 44-46). Zukünftig ist ergänzend zur Fortführung des ex ante Verfahrens angedacht, durch eine systematische ex post-Evaluation von Regelungsvorhaben für alle Gesetze mit Folgekosten ab 1 Mio. Euro die Entscheidungsgrundlage für Regierung und Parlament weiter zu verbessern (NKR 2013: 5).

## Literatur

- Bundeskanzleramt (2007): Leitfaden für die ex ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell (SKM). Berlin.
- Derlien, H.-U./ Frank, S./ Heinemann, S./ Lock, S. (2009): The German Public Service: Structure and Statistics. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 36. Bamberg.
- Deutscher Bundestag (2010): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010: 19.1 Aufbau und Entwicklung der Bundestagsverwaltung. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2011): Drucksache 17/5012: Personalentwicklung in den Bundesministerien. Berlin.
- Döhler, M. (2012): Gesetzgebung auf Honorarbasis: Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen. Politische Vierteljahresschrift, 2, 181-210.
- Jann, W. (2012): Entbürokratisierung in Deutschland: Eine Schwächung der Bürokratie? In: Schimanke, D./ Veit, S./ Bull, H.-P. (Hrsg.): Bürokratie im Irrgarten der Politik. Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien. Baden-Baden, 85-99.
- Jann, W./ Jantz, B. (2008): Bürokratiekostenmessung in Deutschland: Eine erste Bewertung des Programms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung der Großen Koalition. In: Zeitschrift für Gesetzgebung, 23 (1), 51-68.
- Jantz, B./ Veit, S. (2011): Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt: Das Beispiel Bürokratieabbau. In: Florack, M./ Grunden, T. (Hrsg.): Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden, 285-310.
- Hellstern, G.-M./ Wollmann, H. (1980): Wirksamere Gesetzesevaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei Parlament und Rechnungshof ansetzen? In: ZfParl, 11. Jg., 546-567.
- Mayntz, R. (1980): Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche

- Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministerium des Innern, Köln.
- NKR (2008): Bürokratieabbau –Jetzt Entscheidungen treffen. Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.
- NKR (2011): Fünf Jahre Bürokratieabbau. Der Weg nach vorn. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.
- NKR (2012): Bessere Gesetzgebung. Bürger, Verwaltung und Wirtschaft spürbar entlasten. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.
- NKR (2013): Kostentransparenz verbessert, Entlastung forcieren. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.
- Philipps, A. (2011): Errichtung und Zurechnung von Ressortforschungseinrichtungen. Eine Frage des Bedarfs an wissenschaftlicher Expertise? Berichte zur Wissenschaftsgeschichte, 34 (1), 7-26.
- Sauer, M. (2000): Gesellschaftliche Steuerungschancen durch Elitenzirkulation? Kommunikation und Kooperation bundesdeutscher Funktionsträger vor dem Hintergrund funktionaler Differenzierung. Opladen.
- Schnapp, K.-U. (2004): Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse. Opladen.
- Statistisches Bundesamt (2011): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Wiesbaden.
- Tils, R./ Smeddink, U. (2002): Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse. Baden-Baden.
- Veit, S. (2008): Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden. In: der moderne staat (dms) – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 1 (1), 73-98.

Der Nationale Normenkontrollrat in Deutschland: Promotor für bessere Rechtsetzung?

- Veit, S. (2010): Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich. Wiesbaden.
- Wegrich, K. (2013): Expertengremien und Reputation: Die Institutionalisierung regulativer Kontrolle in der bundesdeutschen Regierungsorganisation. In: Kropp, S./ Kuhlmann, S. (Hrsg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung. dms-Sonderheft 1/2013, 285-304.
- Zohlhoefer, R. (2011): Die Auswirkungen der Föderalismusreform I auf die Arbeit des Bundesrates, in: Jun, U./ Leunig, S. (Hrsg.): 60 Jahre Bundesrat. Tagungsband zum Symposium an der Friedrich-Schiller-Universität Jena vom 12. bis 14. Oktober 2009. Baden-Baden, 149-163.