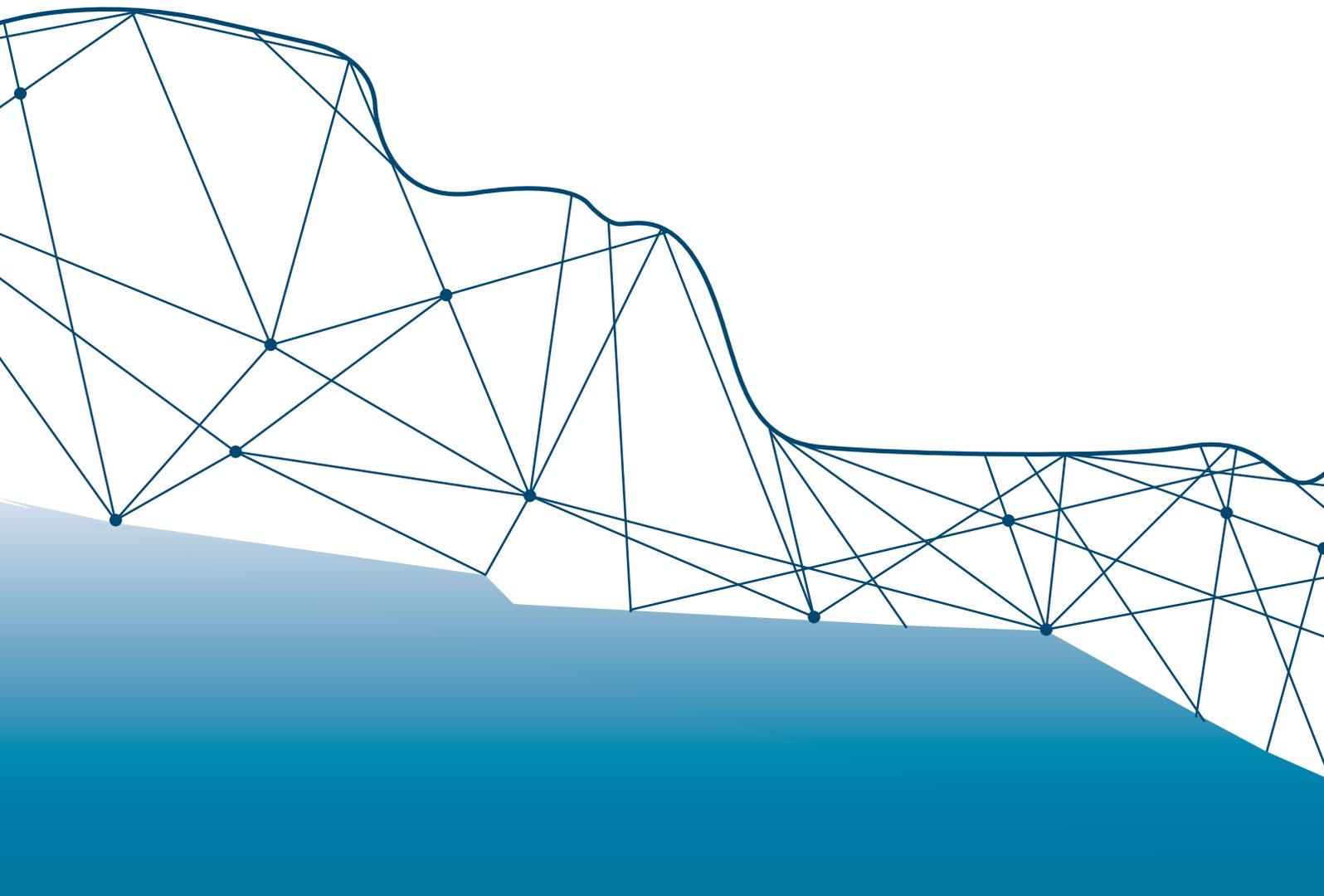




Nationaler
Normenkontrollrat

Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze Einfach machen!

JAHRESBERICHT 2018
des Nationalen Normenkontrollrates



Jahresbericht 2018
des
Nationalen Normenkontrollrates
gemäß § 6 Absatz 2 des
Gesetzes zur Einsetzung eines
Nationalen Normenkontrollrates

Oktober 2018

Kernbotschaften

Weniger zusätzliche Kostenbelastungen seit Mitte 2017

Rückläufiger Erfüllungsaufwand für Unternehmen und Verwaltung, für die Bürger nahezu keine Erhöhung und niedrigere Einmalkosten – das sind Mut-Macher. Damit das so bleibt, müssen die Kosten weiter fest im Blick bleiben!

1. Wo bleibt der Digitale Staat?

Bürger und Wirtschaft erwarten einfache digitale Verwaltungsangebote und wollen ihre Daten nur einmal angeben („once-only“-Prinzip). Bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) muss deshalb Nutzerfreundlichkeit im Vordergrund stehen. Das geht nur mit modernen Registern und einem vertrauenswürdigen Datenaustausch zwischen Behörden. Vorschläge für ein flexibles und transparentes Datenmanagement liegen auf dem Tisch – wann kommt die Umsetzung?

2. Bundeskanzleramt, Bundesinnenministerium und Ministerpräsidenten in der Verantwortung

Die Digitalisierung der 575 Bürger- und Unternehmensleistungen des OZG bis 2022 ist eine enorme Kraftanstrengung. Sie verlangt große Beharrlichkeit der Politik und zusätzliches Personal. Ohne eine leistungsfähige Umsetzungs-Organisation ist der Erfolg des OZG gefährdet! Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung müssen deshalb auf allen staatlichen Ebenen zur Chefsache werden – und zu einem TOP bei jeder Konferenz von Bundeskanzlerin und Ministerpräsidenten.

3. Gemeinschaftswerk Onlinezugangsgesetz – Alle Länder müssen mitmachen!

Erfolgreich ist das OZG nur dann, wenn digitale Verwaltungsleistungen flächendeckend in ganz Deutschland, d.h. von Flensburg bis Garmisch-Partenkirchen angeboten werden. Das geht nur gemeinsam. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern – drei besonders starke Länder – halten sich noch auffallend zurück. Gebraucht wird ein Digitalpakt von Bund, Ländern und Kommunen, der alle mitnimmt und überall mit ausreichend Budget und Personal unterlegt ist.

4. Realitätslücke schließen: ‚One in one out‘-Regel weiterentwickeln

Mit einer Kostenentlastung für die Unternehmen um per Saldo 1,8 Mrd. Euro seit 2015 kann sich die ‚One in one out‘- Bilanz sehen lassen – dennoch sind die Unternehmen unzufrieden. Denn zusätzliche 435 Mio. Euro an Kosten aus der Umsetzung von EU-Recht werden nicht mit einbezogen, sind aber für die Wirtschaft unmittelbar spürbar. EU-Recht muss mit einbezogen werden, damit politische Bilanzierung und unternehmerische Realität zusammenpassen!

5. Kosten der EU-Gesetzgebung – ein Thema für Unternehmen und Parlament

Seit 2016 werden Vorschläge der EU-Kommission auf ihre Kostenwirkung für Unternehmen in Deutschland überprüft (sog. EU ex ante-Verfahren) – allerdings nur regierungsintern. Unternehmen, Verbände und Vollzugsbehörden sind nicht mit einbezogen, Bundestag und Bundesrat nicht informiert. Das kann so nicht bleiben. Unmittelbar Betroffene haben Wissen und Erfahrung, können besser als Ministerien Folgekosten realistisch beziffern, das Parlament hat Anspruch auf Information – alles eigentlich Selbstverständlichkeiten!

6. Qualitätsstandards für Evaluierungen einführen

Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, Gesetze nach 3 bis 5 Jahren auf Wirksamkeit und Zielerreichung hin zu überprüfen. Dafür brauchen wir verbindliche Standards und eine gute Qualitätssicherung – und am Ende auch konkrete Handlungsempfehlungen, die allzu oft noch fehlen. Schließlich wollen wir aus Erfahrungen lernen und es anschließend besser machen.

7. Wann geht es endlich los? – Drittes Bürokratieentlastungsgesetz jetzt angehen!

Im Koalitionsvertrag wird ein Drittes Bürokratieentlastungsgesetz angekündigt. Konkrete Vereinfachungsvorschläge der Wirtschaftsverbände hierfür liegen seit dem Frühjahr auf dem Tisch. Und jetzt? Wann kommt der Vorschlag des BMWi – bitte ein Eckpunktepapier, kein Rechtstext! – auf den Tisch, damit die inhaltliche Diskussion endlich beginnt? Denn von 1.440 Tagen der Legislaturperiode liegen 360 schon hinter uns.

8. Rechtssetzung neu denken – Erst der Inhalt, dann die Paragraphen!

Was ist das Problem? Was ist das Ziel? Wie kommen wir dorthin? Diese Fragen werden bei neuen Gesetzesplänen zu wenig gestellt. Stattdessen gibt es von Anfang an ausformulierte Rechtstexte – für kaum jemanden verständlich, noch einladend zu neuen Inhalten und innovativen Verfahren. Wir brauchen Eckpunktepapiere, die eine breite öffentliche Diskussion über Ziele und Handlungsalternativen möglich machen – so wie jetzt beim Eckpunktepapier zum Fachkräftezuwanderungsgesetz. Das muss zur Regel werden.

9. Gute Gesetzgebung – nicht ohne Praxisnähe und Umsetzungserfahrung

Gesetze werden in Deutschland von Ländern und Kommunen im Kontakt mit Bürgern und Unternehmen umgesetzt. Diese wichtige Praxiserfahrung bleibt bei der Vorbereitung neuer Bundesgesetze immer wieder ungenutzt, denn Bundesministerien sind weit von der Praxis entfernt, und Länder gewähren nur unzureichend Einblick in ihre Verwaltungskosten. Deswegen hatten alle Beteiligten 2017 ein ebenenübergreifendes Testverfahren verabredet, um Praxiserfahrungen bei neuen Gesetzen konsequenter zu nutzen. Dieses Testverfahren muss jetzt endlich anlaufen.

10. Nach der Krise ist vor der Krise – Audit und Stresstest für Bundesbehörden

Die Flüchtlingskrise hat gezeigt: Behörden sind nicht auf außergewöhnliche Belastungen oder gar Krisen vorbereitet. Dabei ist eine leistungsfähige Verwaltung für das Funktionieren von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft unerlässlich. Deshalb müssen sich relevante Behörden regelmäßig Überprüfungen (Audits) und Stresstests stellen. Damit muss jetzt begonnen werden - vor der nächsten Krise.

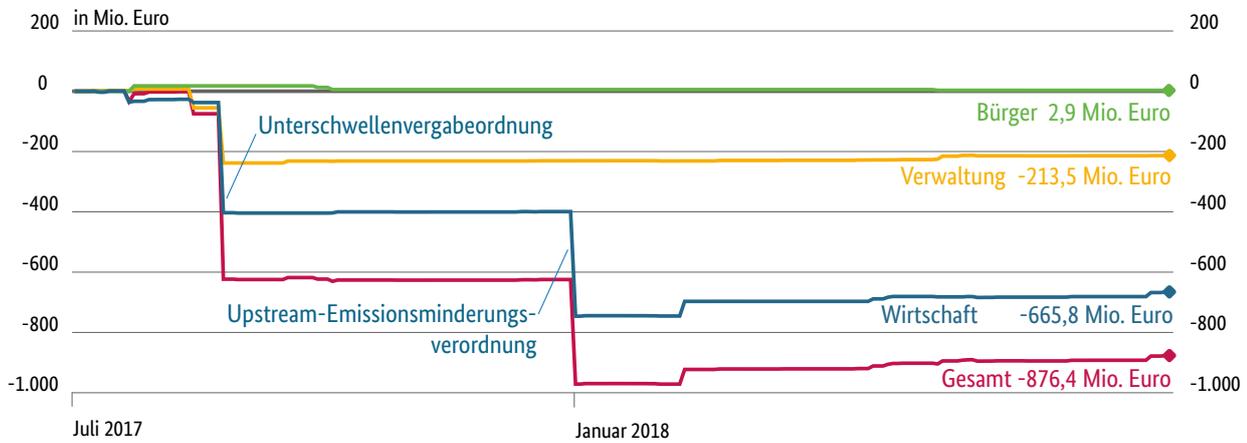


Abbildung 1: Entwicklung des Erfüllungsaufwands im Berichtszeitraum 2017/2018

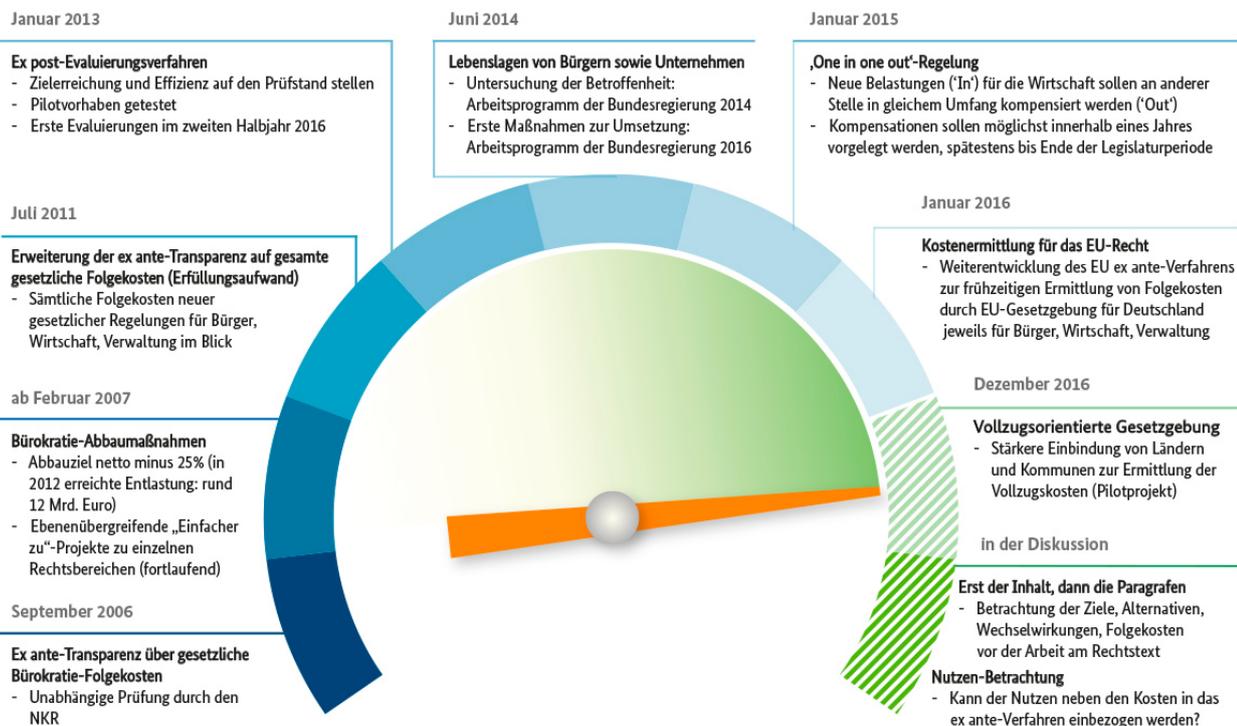


Abbildung 2: Schritt für Schritt zu einem ganzheitlichen Ansatz für effektive Kostenbegrenzung und bessere Rechtsetzung

Inhaltsverzeichnis

1. Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen	11
1.1 Entwicklung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten	11
1.1.1 Jährlicher Erfüllungsaufwand – längerfristige Betrachtung	12
1.1.2 Jährlicher Erfüllungsaufwand – Betrachtung im Berichtszeitraum	13
1.1.3 Bürokratiekosten der Wirtschaft	16
1.1.4 Einmaliger Erfüllungsaufwand	17
1.2 Entwicklung der ‚One in one out‘-Bilanz	20
2. Bessere Rechtsetzung	23
2.1 Qualität der Folgenabschätzungen	23
2.2 „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ – neue Rechtsetzungskultur.	24
2.3 Evaluierung	25
2.4 Initiativen der Bundesregierung zum Bürokratieabbau	27
2.4.1 Drittes Bürokratieentlastungsgesetz	27
2.4.2 Lebenslagenbefragung	28
3. Zusammenarbeit mit Ländern, Kommunen und Verbänden.	31
3.1 Umsetzungserfahrung und Vollzugskosten konsequent einbeziehen	31
3.2 Austausch und Zusammenarbeit mit Verbänden	31
4. Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung	35
4.1 Digitalisierung von Staat und Verwaltung	35
4.1.1 Gesamtsituation.	38
4.1.2 Detailbewertung	41
4.2 Registermodernisierung.	46
4.2.1 Basisdatenprogramm.	47
4.2.2 Kennzahlensystem und Datencockpit	48
4.2.3 Standardisierungsregime und zentrale Koordinierung	49
4.2.4 Handlungsauftrag im Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode.	49
4.3 Verwaltungsmodernisierung	51
4.3.1 Handlungsfähigkeit erhalten und verbessern - Stresstest relevanter Bundesbehörden durchführen	51
4.3.2 Weitere Themen der Verwaltungsmodernisierung	53
5. EU und Internationales	55
5.1 EU ex ante-Verfahren	55
5.2 Multilateraler Austausch mit internationalen Partnern	57
6. Anhang	61

Vorwort



Der NKR vor einer Ratssitzung im Bundeskanzleramt in Berlin

Als im Sommer 2018 die Fußballnationalmannschaft sang- und klanglos in der Vorrunde der Weltmeisterschaft ausschied, war die Enttäuschung allenthalben deutlich zu spüren. Wenn der NKR jetzt einen neuen Weltmeistertitel für Deutschland vergibt, nämlich den des ‚KostenQuantifizierungsweltmeisters‘, dann wird das die Enttäuschung zwar nicht ganz wettmachen, aber anders als beim Fußball gibt es hier begründeten Anlass, stolz auf das Erreichte zu sein.

Internationale Erfahrungen und nicht zuletzt der Austausch mit unseren europäischen Kollegen zeigen: Kein Land ist auch nur annähernd so erfolgreich bei der Quantifizierung gesetzlicher Folgekosten wie Deutschland. Das hätte vor zwölf Jahren, bei der Verabschiedung des NKR-Gesetzes und dem Beginn der Arbeit des Normenkontrollrates, sicher niemand so erwartet. Keine wichtige Regelung geht heute ins Kabinett, ohne dass die damit verbundenen Kosten erkennbar sind. Jedes Mitglied der Bundesregierung weiß, welche Zunahme oder Einsparung an Folgekosten es mit seiner Entscheidung für die Betroffenen auslöst und verantworten muss.

Richtig ist aber auch: Bessere Rechtsetzung ist ein Mehrkampf, bei dem die Folgekosten-Transparenz nur eine von mehreren Disziplinen ist. Auf anderen Feldern der besseren Rechtsetzung oder auch in Sachen Digitalisierung blicken wir neidvoll zu unseren Nachbarn. Hätten wir nicht schon heute gern eine moderne, digitale Verwaltung wie in Dänemark? Wäre es nicht wünschenswert, dass wir auch hierzulande dem Grundsatz der EU-Kommission folgten, kein Gesetz zu novellieren bevor wir es evaluiert haben? Zeigen nicht die Österreicher erfolgreich, wie kennzahlengestütztes Wirkungscontrolling einfach und übersicht-

lich gestaltet werden kann, so dass Politik und Verwaltung tatsächlich damit arbeiten? Und geht nicht Großbritannien bei der Diskussion von Regelungsalternativen oder bei der Nutzenquantifizierung zwar andere, aber durchaus interessante und weiterführende Wege?

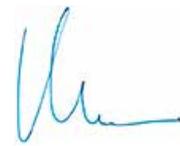
Kein Zweifel: Bei der Abschätzung gesetzlicher Folgekosten hat Deutschland einen Spitzenplatz erobert und in diesem Einzelwettbewerb eine Medaille verdient. Ähnliches gilt für die Disziplinen Kostenbegrenzung („One in one out“) und Transparenz der Folgekosten von Brüsseler Regelungsvorschlägen (EU ex ante-Verfahren). Reicht es aber auch für einen Podestplatz in der Gesamtwertung besserer Rechtsetzung? Wenn wir uns umschauen, dann sind andere Länder auf wichtigen Feldern sehr gut aufgestellt und es lohnt sich, einen Blick dorthin zu werfen. Offenheit und Interesse für das, was andere besser machen, haben noch nie geschadet, wenn man den festen Willen hat, sich weiter vorn zu platzieren.

Der vorliegende Jahresbericht enthält konkrete Vorschläge, was in den nächsten Jahren auf den Weg zu bringen ist, um bei der Quantifizierung gesetzlicher Folgekosten weiter Spitze zu bleiben und gleichzeitig an anderer Stelle Boden gut zu machen. Der Normenkontrollrat wird dazu Hinweise geben, mögliche Lösungswege zeigen und mit Beharrlichkeit die notwendigen Entscheidungen einfordern, wie dies von einem unabhängigen Berater und Begleiter erwartet werden darf. Über eines besteht jetzt schon Einvernehmen: Es gibt sehr viel zu tun.



Dr. Johannes Ludewig

(Vorsitzender)



Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

(Stellvertretende Vorsitzende)



Wolf-Michael Catenhusen



Dr. Thea Dücker



Gudrun Grieser



Dr. Rainer Holtschneider



Prof. Dr. Conny Mayer-Bonde



Hanns-Eberhard Schleyer



Dorothea Störr-Ritter



Prof. Dr. Andrea Versteyl

The background of the slide is a photograph of a bookshelf filled with books, overlaid with a semi-transparent blue filter. The books are arranged in rows, and their spines are visible, showing various numbers and titles. The overall aesthetic is clean and professional, suggesting a library or a place of knowledge.

1. Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen

1. Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) prüft seit 2006 die transparente und nachvollziehbare Darstellung der Bürokratiekosten aus Informationspflichten und seit 2011 die gesamten Folgekosten (Erfüllungsaufwand) in allen Gesetzes- und Verordnungsentwürfen der Bundesregierung.

Der **Erfüllungsaufwand** ist das „Preisschild“ am staatlichen Recht. Er umfasst den messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die eine neue Regelung bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung auslöst. Um den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit ein realitätsnahes Bild zu geben, müssen sowohl die **laufenden**, jährlich wiederkehrenden, als auch die **einmaligen** Be- und Entlastungen nachvollziehbar dargestellt werden.

1.1 Entwicklung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten

Die Schlussphase der letzten Legislaturperiode sowie die längere Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2017 haben auch in der Statistik des Erfüllungsaufwands ihre Spuren hinterlassen. Im Berichtszeitraum 2017/2018 (1. Juli 2017 bis 30. Juni 2018) hat der NKR 239 Gesetzes- und Verordnungsvorhaben der Bundesregierung geprüft.

Diese Zahl liegt um ein Drittel unter dem Schnitt der letzten vier Berichtsjahre. Mit Ausnahme des Berichtszeitraums 2006/2007, dem ersten Berichtsjahr seit Einführung der Bürokratiekostenmessung, war dies die geringste Anzahl an Vorhaben, die dem NKR zur Prüfung vorgelegt wurde.

Von den 239 geprüften Vorhaben verursachten 154 (64 Prozent) keinen oder nur geringfügigen Erfüllungsaufwand. Hingegen hatten 85 Vorhaben (36 Prozent) nennenswerte Auswirkungen auf den einmaligen und / oder den laufenden Erfüllungsaufwand.

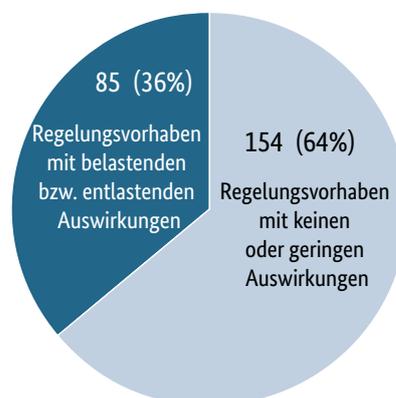


Abbildung 3: Vom NKR geprüfte Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum 2017/2018

1.1.1 Jährlicher Erfüllungsaufwand – längerfristige Betrachtung

Der jährliche Erfüllungsaufwand lag am Ende des diesjährigen Berichtszeitraums im Juni 2018 um 7,8 Mrd. Euro über der Belastung vom Januar 2011, als die Bundesregierung mit der Schätzung und Bilanzierung des Erfüllungsaufwands begann. Der Erfüllungsaufwand erreichte im Mai 2017 mit ca. 8,7 Mrd. Euro einen letzten Höchststand; seitdem ist er leicht rückläufig.

Im Vergleich der Belastung der einzelnen Normadressaten zeigt sich, dass der Aufwuchs der letzten sieben Jahre sehr unterschiedlich verteilt war: Mit 6,9 Mrd. Euro entfielen fast 90 Prozent des seit Januar 2011 neu hinzugekommenen jährlichen Erfüllungsaufwands allein auf die Wirtschaft, weitere 620 Mio. Euro (8 Prozent) des gesamten jährlichen Erfüllungsaufwands auf die öffentliche Verwaltung. Für die Bürger zeigte sich lediglich ein Anstieg um etwa 261 Mio. Euro (3 Prozent).

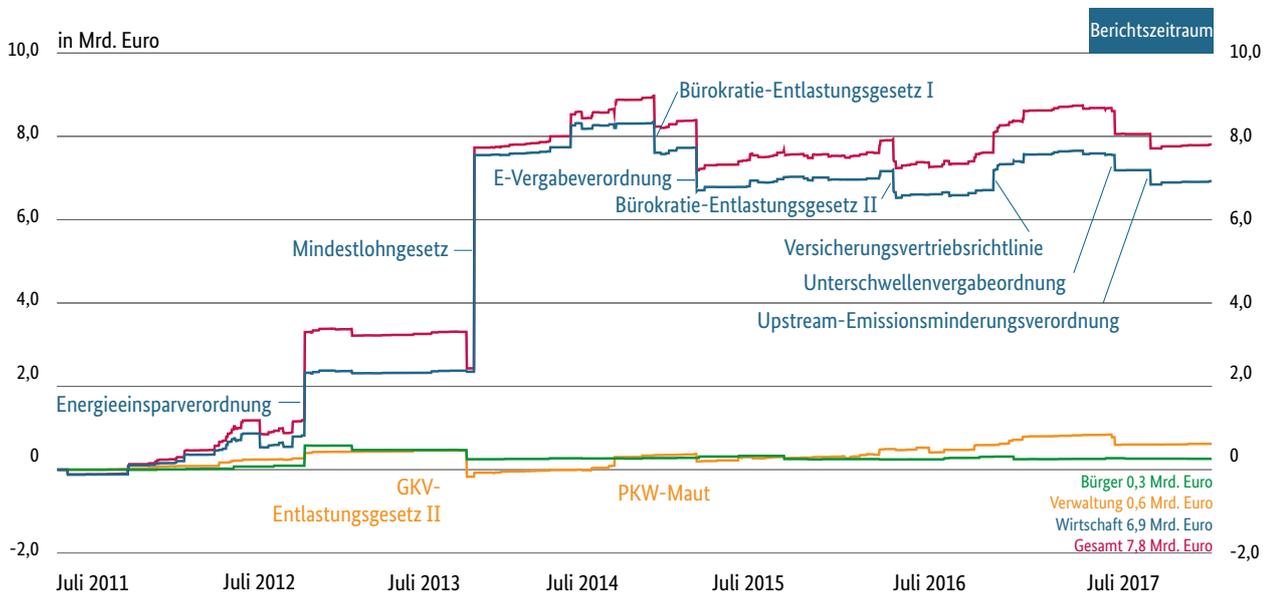


Abbildung 4: Monitor Erfüllungsaufwand

Zukünftiger Umgang mit Lohndifferenzkosten: Methodische Darstellung und Bilanzierung

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns (8,50 Euro pro Stunde) zum Januar 2015 führte bei der Wirtschaft zu einem Aufwand, der methodisch als laufender Erfüllungsaufwand einzuordnen ist. Die Darstellung von Lohndifferenzkosten als laufenden Erfüllungsaufwand der Wirtschaft betrifft auch zukünftige Anhebungen von Lohnuntergrenzen, deren Höhe durch die Bundesregierung per Gesetzesänderung eigeninitiativ festgelegt wird.

Davon abzugrenzen sind Mindestloohnerhöhungen, deren Höhe - anders als bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 - ausschließlich auf dem Abschluss eines Tarifvertrages oder einem Beschluss der Sozialpartner in der Mindestlohnkommission beruht.

Die Mindestlohnkommission ist verpflichtet, sich bei der Bestimmung der Höhe des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung zu orientieren. Die Bundesregierung macht die von der Mindestlohnkommission empfohlene Erhöhung durch Rechtsverordnung 1:1 verbindlich. Sie kann dabei keinen von der Empfehlung abweichenden Stundenlohn festsetzen, da hierfür eine Ermächtigungsgrundlage fehlt. Die Mindestlohnkommission unterliegt in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen.

Bei Branchenmindestlöhnen fußt die Verordnung, mit welcher die jeweiligen Mindestentgelte festgelegt werden, auf einem Tarifvertrag der Tarifvertragsparteien der jeweiligen Branche. Auch im Fall von Branchenmindestlöhnen kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nur den vorliegenden Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklären. Die Festsetzung abweichender Mindestentgelte ist der Bundesregierung nicht möglich.

Damit gehen in den beiden oben beschriebenen Konstellationen die Mindestentgelte nicht auf eine Entscheidung der Bundesregierung oder des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zurück, sondern auf die Entscheidung einer unabhängigen Kommission beziehungsweise auf einen Tarifvertrag.

Da die Bundesregierung auf diese Festlegungen keinen Einfluss hat, hat sich der NKR gemeinsam mit der Bundesregierung darauf verständigt, in diesen Fällen Ausführungen zu den Lohndifferenzkosten unter dem Punkt „Weitere Kosten“ vorzunehmen, ohne dass die Transparenz verloren geht. Dies wurde im vorliegenden Bericht in der Bilanz und den dazugehörigen Grafiken berücksichtigt.

1.1.2 Jährlicher Erfüllungsaufwand – Betrachtung im Berichtszeitraum

Im Verlauf des aktuellen Berichtszeitraums reduzierte sich der jährliche Erfüllungsaufwand um insgesamt 876,4 Mio. Euro (-9 Prozent), womit zum ersten Mal seit dem Berichtszeitraum 2014/2015 wieder ein Rückgang festzustellen war.

Da der mit Abstand größte Anteil am Erfüllungsaufwand auf die **Wirtschaft** entfällt, überrascht es nicht, dass mit fast 665,8 Mio. Euro auch die größte Entlastung bei der Wirtschaft ankam (76 Prozent der gesamten Entlastungen). Die **Verwaltung** profitierte mit 213,5 Mio. Euro (24 Prozent der Gesamtsumme) überproportional von den durch das Kabinett verabschiedeten Entlastungen. Für die **Bürger** entstand im Berichtszeitraum demgegenüber ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von 2,9 Mio. Euro im Saldo, wobei ein Stundensatz von 25 Euro unterstellt wurde.

Erfahrungsgemäß ergeben sich größere Änderungen des Erfüllungsaufwands durch eine vergleichsweise sehr kleine Anzahl an Regelungsvorhaben. Im aktuellen Berichtszeitraum resultierten knapp 94 Prozent der gesamten Entlastungen von 1,03 Mrd. Euro aus nur drei Regelungsvorhaben. Die **größten Entlastungen** ergaben sich aus der Unterschwellenvergabeordnung (-548,6 Mio. Euro), aus der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung (-346,7 Mio. Euro) sowie aus der E-Rechnungs-Verordnung (-73,3 Mio. Euro).

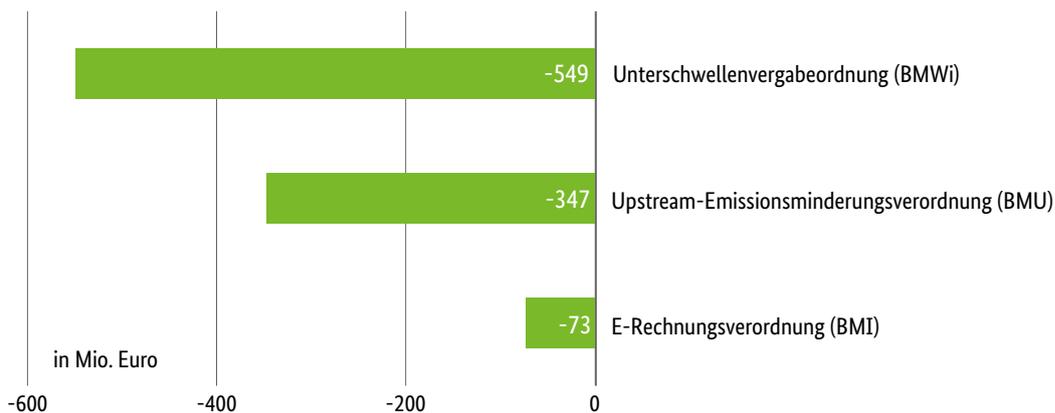


Abbildung 5: Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen im Berichtszeitraum 2017/2018

Mit der Unterschwellenvergabeordnung wird die elektronische Kommunikation für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge der Bundesbehörden auch unterhalb der EU-Schwellenwerte ab 2020 zur Pflicht. Damit werden sich die Kosten für jeden Bieter perspektivisch um rund 125 Euro und für die Verwaltung um rund 340 Euro pro Verfahren reduzieren. Der NKR hatte diese weitergehende „Digitalisierung“ bereits bei der Erarbeitung des Vergaberechtsmodernisierungsgesetzes (2015) vorgeschlagen, um das Entlastungspotenzial der elektronischen Vergabe auch für die Vielzahl der Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte auszuschöpfen. Erhebliche jährliche Entlastungen (bis zu 3,1 Mrd. Euro) könnten zusätzlich erreicht werden, wenn die Bundesländer die Unterschwellenvergabeordnung jeweils in Kraft setzen. Hier besteht weiterhin Handlungsbedarf.

Mit 156,5 Mio. Euro lag die Gesamtsumme neu hinzugekommener jährlicher Belastungen erheblich unter den Entlastungen von 1.033 Mio. Euro. Das geringe Volumen neuer Belastungen war zugleich die Hauptursache für den starken Rückgang des Erfüllungsaufwands im aktuellen Berichtszeitraum: Während die Höhe der Entlastungen fast unverändert auf dem Niveau des Vorjahres verharrte, lagen die zusätzlichen Belastungen in 2017/2018 fast 95 Prozent unter den Belastungen des vergangenen Berichtszeitraums (2,8 Mrd. Euro), was mit dem Ende der Legislaturperiode und dem längerem Regierungsbildungsprozess zusammenhängen dürfte.

Die größten jährlichen Belastungen verursachten die Verordnung zur Änderung der Makler- und Bauträgerverordnung (48,7 Mio. Euro), die Verordnung zur Neuregelung der zahnärztlichen Ausbildung (26 Mio. Euro) und das Gesetz zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes (14 Mio. Euro). Diese drei Regelungsvorhaben stellten über die Hälfte (57 Prozent) der neuen jährlichen Belastungen dar. Mit der Verordnung zur Änderung der Makler- und Bauträgerverordnung wurde eine Pflicht zur regelmäßigen Weiterbildung für Immobilienmakler und Wohnimmobilienverwalter eingeführt. Mit der Verordnung zur Änderung der zahnärztlichen Ausbildung wird die zahnärztliche Ausbildung umstrukturiert, der Ausbildungsinhalt neu gewichtet und die Betreuungsrelation während der Ausbildung verbessert. Um Allgemeinerkrankungen auch im Zahnmedizinstudium besser zu berücksichtigen, werden (wo fachlich geboten) der vorklinische Studienabschnitt der Humanmedizin und der Zahnmedizin aneinander angeglichen. Die Änderungen haben Auswirkungen auf Studierende, Universitäten, Pflegeschulen, Ausbildungseinrichtungen (Krankenhäuser, Zahnarztpraxen) und die Prüfungsämter in den Ländern, die einen zahnmedizinischen Studiengang anbieten.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes wird EU-Recht umgesetzt. Der illegale Handel mit Tabakerzeugnissen soll unterbunden sowie die Echtheit der Produkte gewährleistet werden. Die Regelungen für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen sollen ab dem 20. Mai 2019 und für die übrigen Tabakerzeugnisse ab Mai 2024 gelten.

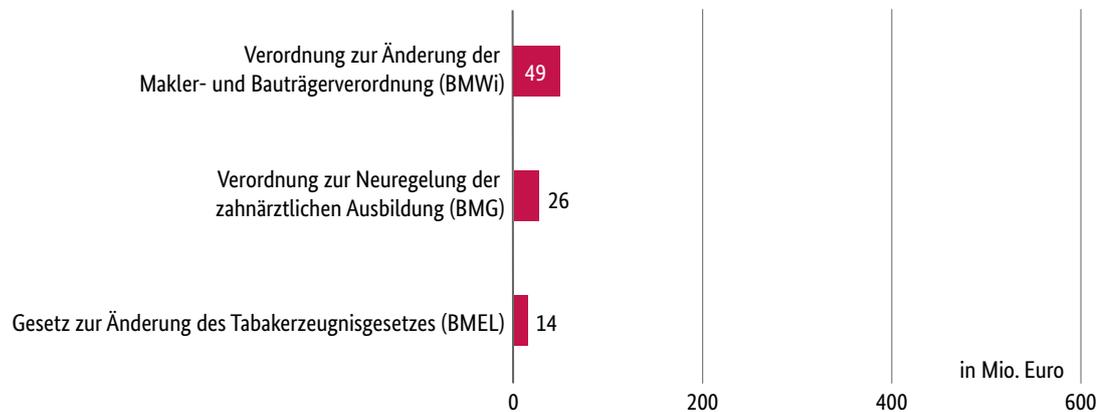


Abbildung 6: Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen im Berichtszeitraum 2017/2018

Transparenzlücken in nationalen Regelungsvorhaben am Beispiel des Gesetzes zur Einführung einer Berufszulassungsregelung für gewerbliche Immobilienmakler und Wohnimmobilienverwalter

Dieses Regelungsvorhaben hat eine in mehrfacher Hinsicht bemerkenswerte Entstehungsgeschichte: Bereits zu Beginn des Rechtsetzungsprozesses (2015) gab es von Seiten des NKR und auch des Bundeswirtschaftsministeriums (BMW) erhebliche Zweifel, ob es einen empirischen Beleg für die Notwendigkeit der angestrebten Regelungen gab. Daher führte der NKR in Abstimmung mit dem BMW eine eigene Anhörung durch, bei der diese Zweifel von den Experten nicht ausgeräumt werden konnten. Dennoch wurde der Entwurf auf der Grundlage des Koalitionsvertrages vom BMW vorbereitet und von der Bundesregierung beschlossen, begleitet von einer kritischen Stellungnahme des NKR hinsichtlich der plausiblen Darstellung des Ziels sowie der Notwendigkeit der Regulierung. Im Rahmen der Anhörung im zuständigen Bundestagsausschuss trug der Vorsitzende des NKR diese Bedenken wiederum vor. Letztendlich beschloss der Bundestag zusätzlich eine Weiterbildungspflicht für Immobilienverwalter, die den Erfüllungsaufwand für die Unternehmen im Vergleich zum Regierungsentwurf sogar noch erheblich erhöhte. Diese zusätzlichen Kosten (48,7 Mio. Euro jährlich) wurden allerdings erst nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen im Rahmen des Entwurfs der Verordnung zur Änderung der Makler- und Bauträgerverordnung beziffert. Damit hatten die Entscheidungsträger im Bundestag zum Zeitpunkt ihrer endgültigen parlamentarischen Abstimmung keine Information über die Folgekosten, die sich aus der von ihnen vorgenommenen Änderung für die betroffenen Unternehmen ergeben. Die Abgeordneten hatten offensichtlich kein erkennbares Interesse daran, Kostentransparenz herzustellen, denn diese hätte durch Befragung des BMW oder des NKR jederzeit herbeigeführt werden können. Aus Sicht des NKR war dies kein "Vorzeige-Projekt" besserer Rechtsetzung.

1.1.3 Bürokratiekosten der Wirtschaft

Die Bürokratiekosten der Wirtschaft bilden eine Teilmenge des laufenden Erfüllungsaufwands. Mit dem Bürokratiekosten-Index (BKI) überwacht das Statistische Bundesamt die Einhaltung des Ziels der Bundesregierung, 25 Prozent der im Jahre 2006 gemessenen Bürokratiekostenbelastung der Wirtschaft (48 Mrd. Euro) nachhaltig abzubauen. Das Abbauziel von rund 12 Mrd. Euro wurde 2012 erreicht. Nach einem geringfügigen Anstieg zwischen 2012 und 2015 konnten seit 2015 bis heute die Bürokratiekosten durchgehend unter dem Referenzwert von 2012 gehalten werden, so wie es von der Bundesregierung als Ziel vorgegeben war.

Bürokratiekosten entstehen durch die Verpflichtung der Unternehmen, Daten oder sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Beispiele sind Meldepflichten zur Sozialversicherung und zur amtlichen Statistik oder die Vorgabe, den Unternehmenskunden Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) zur Verfügung zu stellen.

Entwicklung des Bürokratiekostenindex seit der Bestandsmessung

Januar 2012 = 100 Stand: 1. Juli 2018

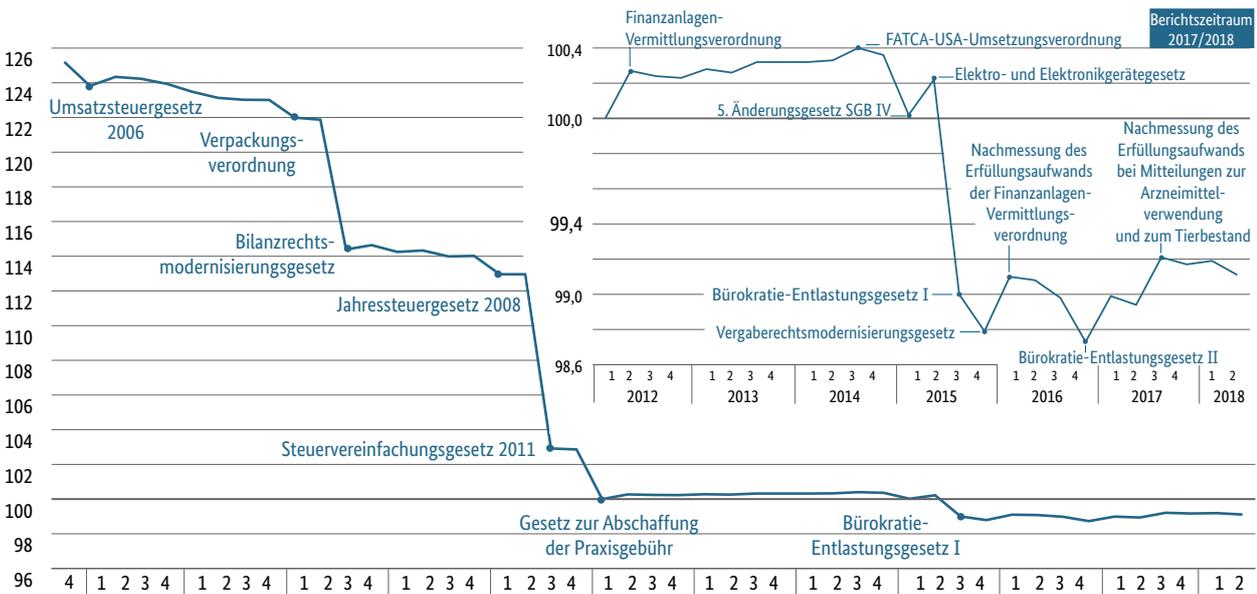


Abbildung 7: Bürokratiekostenindex der Bundesregierung¹

Im Berichtszeitraum 2017/2018 haben 25 Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben neue Informationspflichten eingeführt oder bestehende Pflichten geändert. Davon hatten 18 Vorhaben belastende und sieben entlastende Wirkung auf die Bürokratiekosten. Im Saldo sind die Bürokratiekosten um 17,4 Mio. Euro gesunken.

¹ Quelle: Statistisches Bundesamt. Der BKI-Index gibt die Quartalszahlen der Bürokratiekosten saldiert wieder. Mit der Angabe des Gesetzes- oder Verordnungsvorhabens soll deutlich werden, in welchem Quartal der Aufwand des für die bürokratischen Belastungen bedeutenden Gesetzes oder Verordnung verbucht wurde. Im BKI-Index können darüber hinaus weitere Bürokratiekosten aus anderen Vorhaben hinzukommen.

Die größte jährliche Bürokratiekosten-Entlastung der Unternehmen brachte die Unterschwellenvergabeordnung (-27,8 Mio. Euro). Die Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 über Versicherungsvertrieb (5,6 Mio. Euro) hat die größte Bürokratiekosten-Belastung verursacht.

1.1.4 Einmaliger Erfüllungsaufwand

Einmaliger Erfüllungsaufwand sind Kosten, die bei der Einführung oder Änderung einer Vorgabe einmal beim Normadressaten anfallen. Im Berichtszeitraum 2017/2018 betrug der einmalige Erfüllungsaufwand **430,7 Mio. Euro** und lag damit mehr als 90 Prozent unter dem Vorjahreswert (4,4 Mrd. Euro). Das war der zweitniedrigste Anstieg einmaliger Belastungen durch Regelungsvorhaben der Bundesregierung (2011/2012: 260 Mio. Euro) seit Beginn der Aufzeichnungen. Dies beruht maßgeblich auf den geringen Rechtsetzungsaktivitäten der Bundesregierung zum Ende der Legislaturperiode und während der sich anschließenden Regierungsbildung.

Anders als in den vergangenen Jahren waren **Bürger** vom einmaligen Erfüllungsaufwand am deutlichsten betroffen (zusätzliche Belastung von 229,2 Mio. Euro). Für die **Wirtschaft** entstand zusätzlicher einmaliger Erfüllungsaufwand von 132 Mio. Euro. Für die **Verwaltung** lag der einmalige Erfüllungsaufwand im Saldo bei 69,6 Mio. Euro. Im Vorjahresvergleich wurden damit die Wirtschaft (-94 Prozent) und die Verwaltung (-93 Prozent) deutlich weniger durch einmaligen Erfüllungsaufwand belastet.

Der Großteil (75 Prozent) des einmaligen Erfüllungsaufwands kommt durch drei Regelungsvorhaben zu Stande. Die Dritte Verordnung zur Änderung der Schweinepest-Verordnung kann im Fall des Ausbruchs der Schweinepest Erfüllungsaufwand in Höhe von 263 Mio. Euro verursachen. Davon würden 228 Mio. Euro auf die Bürger entfallen. Mit der **Schweinepest-Verordnung** wurde europäisches Recht in nationales Recht umgesetzt. Sobald in Deutschland die konkrete Gefahr einer Krankheitsübertragung aus einem Nachbarstaat besteht oder wenn bei einem Wildschwein die Afrikanische Schweinepest nachgewiesen wird, kann die zuständige Behörde anordnen, Wildschweine verstärkt zu bejagen und von erlegten Wildschweinen virologische Proben zu entnehmen.

Würde ein Krankheitsfall in Deutschland festgestellt werden, wäre dies ein außergewöhnliches Ereignis. Daher müssten zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, um die Ausbreitung der Seuche zu verhindern. Aus diesem Grund hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) den Erfüllungsaufwand als einmaligen Aufwand dargestellt. Der Aufwand entstünde hauptsächlich bei den jagdausübungsberechtigten Bürgern und würde überwiegend durch die behördliche Anordnung einer zusätzlichen Bejagung ausgelöst werden. Das BMEL schätzt diesen Zeitaufwand auf insgesamt rund 380.000 Tage. Das entspräche bei einem für die Bürger unterstellten Stundensatz von 25 Euro einem Gesamtaufwand von etwa 228 Mio. Euro.

Mit 31,6 Mio. Euro für die Wirtschaft war die Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 über den Versicherungsvertrieb das Vorhaben mit dem zweitgrößten einmaligen Erfüllungsaufwand.

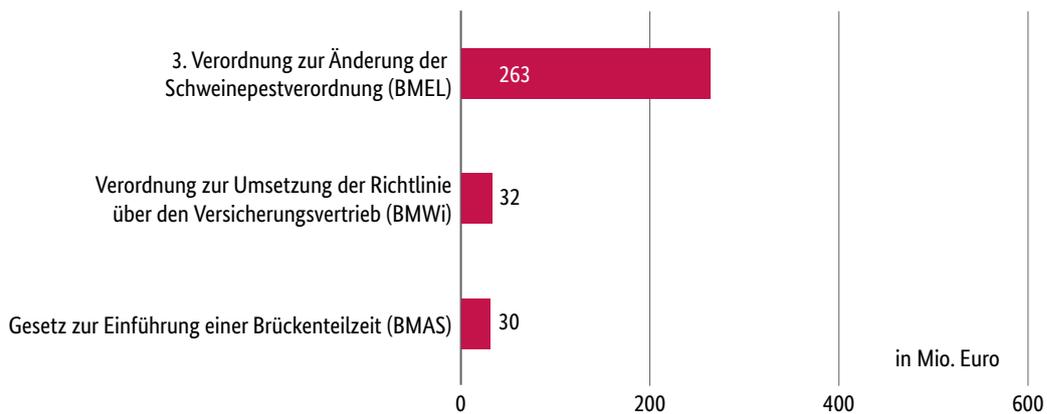


Abbildung 8: Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen im Berichtszeitraum 2017/2018

Aus dem Gesetz zur Einführung der Brückenteilzeit ergab sich ein einmaliger Erfüllungsaufwand von insgesamt 30,1 Mio. Euro für alle drei Adressatengruppen Wirtschaft, Verwaltung sowie Bürger zusammengenommen.

Einmaliger Erfüllungsaufwand wird von der Wirtschaft ebenfalls als deutliche Belastung wahrgenommen. Dieser spielt aber durch die getrennte Ausweisung in der Erfüllungsaufwandsbilanz eher eine untergeordnete Rolle. Allein in den drei letzten Jahren wurde die Wirtschaft durch einmaligen Erfüllungsaufwand von insgesamt 3,4 Mrd. Euro zusätzlich belastet.

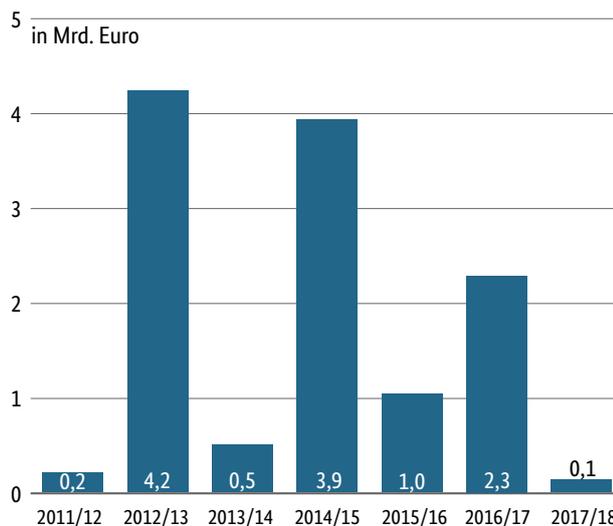


Abbildung 9: Einmaliger Erfüllungsaufwand der Wirtschaft seit 2011/2012

Um eine adäquate Berücksichtigung zu gewährleisten, könnte der einmalige Erfüllungsaufwand im Rahmen eines „Abschreibungsmodells“ mit den laufenden Kosten der Wirtschaft ‚gleichnamig‘ gemacht werden. Dazu werden die einmaligen Belastungen der Wirtschaft für einen festzulegenden Zeitraum auf gleich hohe Jahresanteile verteilt.

Dies erlaubt, einmalige Belastungen als laufenden Erfüllungsaufwand darzustellen. Die in einem Jahr entstehenden einmaligen Belastungen der Wirtschaft könnten beispielsweise in zehn identische Beträge aufgeteilt werden, die dann über zehn Jahre verteilt als jährlicher Erfüllungsaufwand angerechnet werden (angelehnt an einen in der Wirtschaft üblichen Abschreibungszeitraum).

Die folgende Grafik illustriert die Umsetzung dieses Gedanken exemplarisch an Hand der bisherigen Berichtszeiträume:

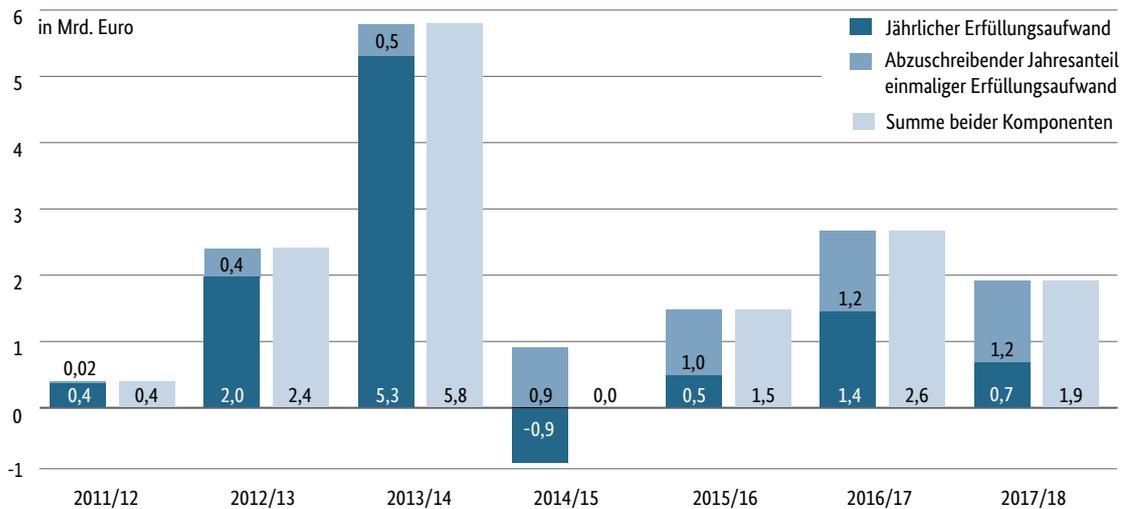


Abbildung 10: Einbeziehung des einmaligen Erfüllungsaufwands in die Bilanz des laufenden Erfüllungsaufwands mit einem zehnjährigen „Abschreibungsmodell“

KMU-Test weiterentwickeln und Kosten pro durchschnittlichem Fall ausweisen

Unabhängig von EU- oder Bundesebene – oft führen grundlegende Veränderungen in Gesellschaft, Wirtschaft oder Technik zu neuen Gesetzen und neuem Aufwand, etwa infolge der internationalen Finanzkrise, der Terrorismusbekämpfung oder des Klimaschutzes. Dabei geht die Politik in aller Regel von einer einheitlichen gesetzlichen Regulierung für alle Betroffenen aus. Dieser „One size fits all“-Ansatz macht es zwar einfach für den Gesetzgeber, nicht aber für die Betroffenen – vor allem für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), weil für sie die Belastungen aus staatlichen Regulierungen in der Regel stärker zu Buche schlagen als für größere Unternehmen. Daher wurde im Jahr 2015 gemeinsam mit der Wirtschaft ein KMU-Test für neue Gesetze entwickelt, der bisher allerdings nur eine sehr begrenzte Wirkung gezeigt hat. Seit seiner Einführung 2016 haben die zuständigen Ressorts 16 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe dem KMU-Test unterzogen. Nur in der Hälfte dieser Fälle wurde zusätzlich eine entlastende Regelung für KMU in den Entwurf aufgenommen. Der Test hat noch nicht dazu geführt, dass neue Gesetze systematisch zuerst aus der Sicht kleiner und mittlerer Unternehmen entwickelt werden, um anschließend gegebenenfalls Sonderregelungen für Großunternehmen vorzusehen. Dies gilt sowohl für jedes einzelne Gesetz als auch für die kumulative Wirkung aller relevanten Regelungen auf KMU. Deswegen sollte es zur Regel werden, die Folgekosten für verschiedene Größenklassen von Unternehmen darzustellen. Denkbar wäre es, exemplarisch jeweils die Belastung eines „kleinen“, eines „mittleren“ und eines „großen Standardunternehmens“ darzustellen und deren unterschiedliche Kostenbelastungen anhand eines Indexes kenntlich zu machen. Gerade für die Vermeidung neuer Belastungen für KMU in Verbindung mit der differenzierten Darstellung der Folgekosten für verschiedene Größenklassen von Unternehmen könnte sich insbesondere das **Bundeswirtschaftsministerium** – das Ministerium für den Mittelstand – noch stärker als bisher engagieren.

1.2 Entwicklung der ‚One in one out‘-Bilanz

Zum Ende des aktuellen Berichtszeitraums war die ‚One in one out‘-Regel seit dreieinhalb Jahren in Kraft. Insgesamt steht seit 2015 einem ‚Out‘ (Entlastung) von 2,6 Mrd. Euro einem ‚In‘ (Belastung) von 0,8 Mrd. Euro gegenüber, also per Saldo eine Entlastung der Unternehmen von 1,8 Mrd. Euro.

Die seit 2015 wirksame ‚One in one out‘-Regel soll grundsätzlich helfen, die Kostenfolgen neuer Regelungsvorhaben der Bundesregierung nachhaltig zu begrenzen. Deshalb gilt: Für neue Vorgaben, die laufenden Erfüllungsaufwand der Wirtschaft hervorrufen (‚In‘), muss bis spätestens zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode Entlastung (‚Out‘) in gleicher Höhe geschaffen werden – entweder in dem Regelungsvorhaben selbst oder an anderer Stelle.

Im Berichtszeitraum 2017/2018 selbst ergibt sich ein ‚In‘ von 73,2 Mio. Euro sowie ein ‚Out‘ von 384,1 Mio. Euro. Per Saldo entstand damit im Berichtszeitraum 2017/2018 eine Entlastung von 310,9 Mio. Euro. Die erreichten Entlastungen als Folge nationaler Gesetzgebung zeigen, dass die ‚One in one out‘-Regel spürbar Wirkung zeigt, zumal sich seit ihrer Einführung im Jahr 2015 - von einer Ausnahme abgesehen - per Saldo Entlastungen der Wirtschaft ergaben.

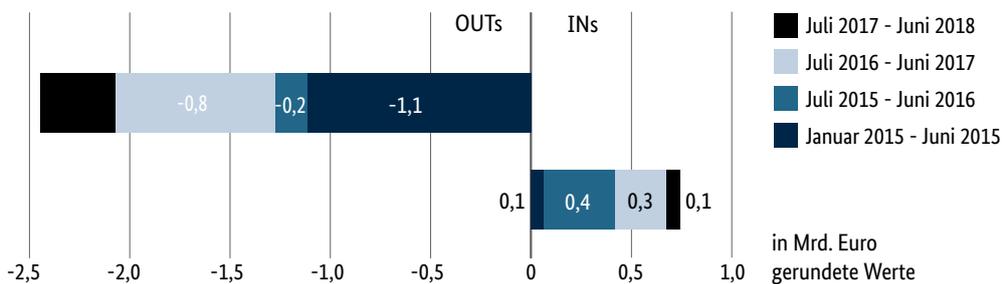


Abbildung 11: ‚One in one out‘-Bilanz

Die positive ‚One in one out‘-Bilanz entspricht allerdings vielfach nicht dem, was die Unternehmen als Realität wahrnehmen: Seit 2015 wurde ein zusätzliches jährliches ‚In‘ von 435 Mio. Euro nicht in die ‚One in one out‘-Bilanz eingerechnet. Dieses ‚In‘ resultiert aus der Umsetzung europäischer Regelungen, weil Be- und Entlastungen, die sich aus einer 1:1-Umsetzung des EU-Rechts ergeben, von der ‚One in one out‘-Regel ausgenommen sind.

Besonders das Gesetz zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes, die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 über den Versicherungsvertrieb oder auch die Prüfungsberichterverordnung enthielten Belastungen, die allein aus der 1:1-Umsetzung von EU-Recht resultieren.

Gerade deshalb müssen aus Sicht des NKR auch die europäischen Be- und Entlastungen in der ‚One in one out‘-Bilanz berücksichtigt werden. Für Unternehmen ist es unerheblich, ob die Kosten aus Brüsseler oder aus Berliner Gesetzgebung kommen.

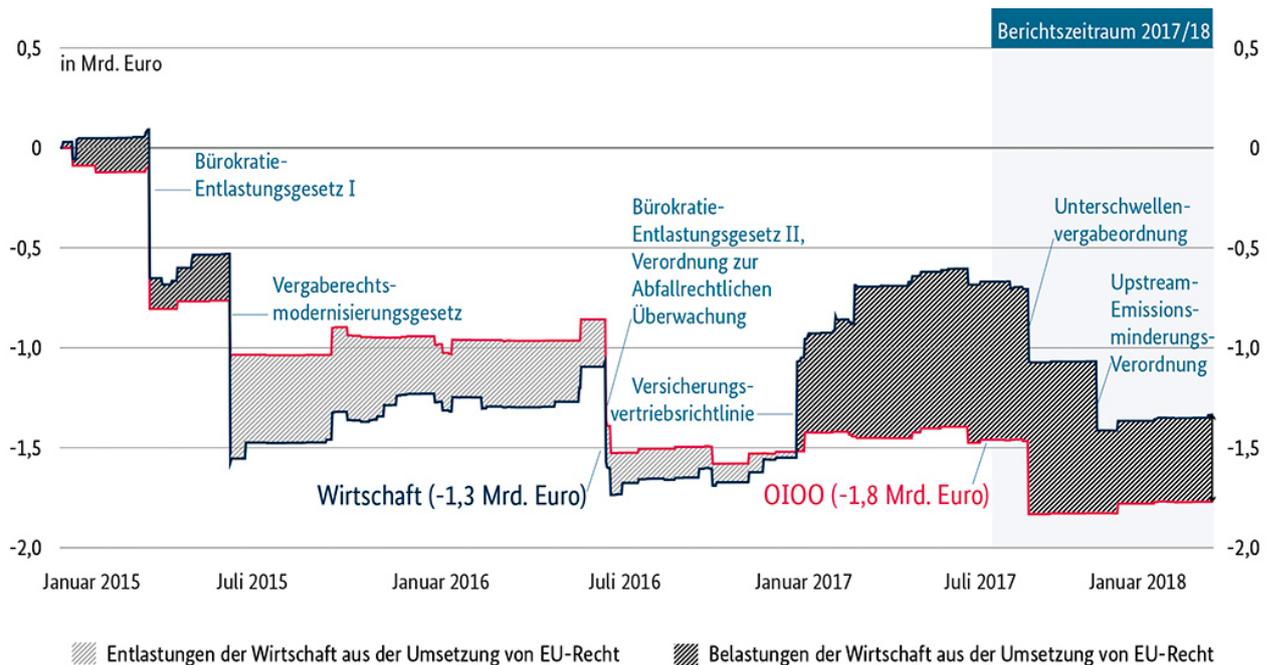


Abbildung 12: 'One in one out'-Monitor

Die Grafik zeigt, dass die Entlastungen, die durch nationale Gesetzgebung entstehen, teilweise oder vollständig durch Belastungen im Gefolge europäischer Regelungen wieder aufgehoben werden können. So werden die Auswirkungen der bislang nicht in der 'One in one out'-Bilanz berücksichtigten Belastungen (dunkelgraue Fläche) und die Entlastungen (hellgraue Fläche) der Wirtschaft aus der Umsetzung von EU-Richtlinien nicht berücksichtigt.

Hinzu kommt: Nach dem Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) müssen nur dann Kosten transparent gemacht werden, wenn auf nationaler Ebene ein Umsetzungsrechtsakt (insbesondere bei EU-Richtlinien) notwendig ist. So spiegelt der Erfüllungsaufwand aus der 1:1-Umsetzung aus EU-Recht nur einen Teil der direkten Folgekosten aus EU-Recht wider. Nicht erfasst bzw. weitestgehend unbekannt sind die Kosten, die aus unmittelbar anwendbaren EU-Verordnungen erwachsen – Kosten, die durchaus erheblich sein können (z.B. im Bereich der Finanzmarktregulierung).

The background of the slide features a light blue, semi-transparent overlay on a photograph of three pairs of pliers. The pliers are arranged on a wooden surface with a visible grain. One pair is at the top, another is in the middle, and a third is at the bottom right. The text '2. Bessere Rechtsetzung' is centered in a white rounded rectangle at the bottom of the slide.

2. Bessere Rechtsetzung

2. Bessere Rechtsetzung

Der NKR hat die Aufgabe, die Bundesregierung neben den Fragen rund um den Erfüllungsaufwand auch zu Regelungsalternativen, Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen oder zu Fragen der Evaluierung zu beraten. Vor allem vor diesem Hintergrund setzt sich der NKR für einen nachhaltigen Kulturwandel in der Rechtsetzungspraxis ein.

2.1 Qualität der Folgenabschätzungen

Die Arbeitsweise des NKR stützt sich auf einen engen und frühen Dialog mit dem für den jeweiligen Regelungsentwurf federführenden Ressort. Damit kann der NKR im Rahmen seines Beratungsauftrags dem jeweiligen Bundesministerium frühzeitig methodische Unterstützung anbieten und eventuelle Schwierigkeiten schon vor Abschluss der Ressortabstimmung gemeinsam ausräumen. Aufgrund dieser Arbeitsweise ist die Anzahl negativer Stellungnahmen relativ gering, zumal die Ressorts die Hinweise des NKR in der Regel vor dem Kabinettermin aufgreifen und berücksichtigen. In dieser Präventionswirkung der Arbeit des NKR liegt ein erheblicher Beitrag zu besserer Rechtsetzung, der sich in den Statistiken zur Entlastung von Bürgern, der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung nicht widerspiegelt.

Seit 2011 enthielten 17 Prozent der Stellungnahmen des NKR Bedenken. Für Regelungsvorhaben mit spürbaren Auswirkungen auf die vom NKR zu prüfenden Aspekte gibt der NKR eine schriftliche Stellungnahme ab. Im Berichtszeitraum 2017/2018 enthielten acht der 67 abgegebenen Stellungnahmen solche Bedenken des NKR. Am häufigsten wurden die **Darstellungen des Erfüllungsaufwands der Verwaltung** (fünf Fälle) sowie **Rechts- und Verwaltungsvereinfachungsvorschriften** kritisiert (ebenfalls fünf Fälle). In insgesamt drei Stellungnahmen hat der NKR Bedenken bezüglich der **Darstellung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft** formuliert.

Familiennachzug

Erhebliche Bedenken des NKR hat beispielsweise der Regelungsentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) zum Familiennachzug für „subsidiär Geschützte“ ausgelöst. In diesem Fall waren sowohl Lücken in der Darstellung des Erfüllungsaufwands als auch Risiken für den Vollzug festzustellen. Einfachere und aufwandsärmere Alternativen wurden nicht angemessen geprüft. Zudem hat das BMI keine Evaluierungsklausel vorgesehen, obgleich es nach dem Staatssekretär-Beschluss zur Evaluierung vom 23. Januar 2013 dazu verpflichtet gewesen wäre. Obwohl dieses Regelungsvorhaben nach den Kriterien des NKR eher ein Negativbeispiel darstellt, konnte der NKR durch Gespräche auf Staatssekretärebene immerhin bewirken, dass die Lücken in der Erfüllungsaufwandsdarstellung vom Ressort nachträglich geschlossen wurden. Auch über die Notwendigkeit einer späteren Evaluierung gemäß Staatssekretär-Beschluss von 2013 konnte nachträglich Einvernehmen erzielt werden.

2.2 „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ – neue Rechtsetzungskultur

Qualitativ gute Gesetze sind kein Zufallsprodukt. Sie sind das Ergebnis besserer Rechtsetzung auf der Grundlage einfacher, verständlicher, zielgenauer, kostensparsamer und wirksamer Regeln. Angesichts zunehmender Komplexität gesetzlicher Regelungen stellt sich die grundsätzliche Frage, ob es sinnvoll ist, neue Gesetzgebungsvorhaben von Anfang an in der Form abstrakter Rechtstexte zu diskutieren.

Zweckmäßiger wäre es, sich zunächst über Ziele, Umsetzungswege, Wirkungszusammenhänge und Folgekosten im Rahmen einer breit angelegten öffentlichen Diskussion zu verständigen. Dies könnte zum Beispiel in Form allgemeinverständlicher **Eckpunktepapiere** erfolgen. Andernorts ist dies bereits üblich (Großbritannien, EU-Kommission). Dabei sollte neben den Kostenaspekten auch die in Deutschland noch wenig gebräuchliche Nutzenbetrachtung ihren festen Platz erhalten, so wie dies in § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) bereits vorgesehen ist.

Ein solches Vorgehen könnte inhaltliche Diskussionen spürbar erleichtern. Wenn alle Beteiligten, Experten, Verbände und Parlament über die Ziele, die Handlungsalternativen, damit einhergehende Kosten und den Nutzen diskutieren, die Problemlagen und Rahmenbedingungen analysieren und sich auf die avisierten Ziele fokussieren, kann im Wege eines sachlichen Abwägungsprozesses am Ende die beste Lösung gefunden werden. Dies steigert Akzeptanz und Qualität künftiger Regelungen. Besser durchdachte, breiter diskutierte, wirksamere und vollzugstauglichere Gesetze wären die Folge.

Erst am Ende dieses Prozesses sollte die gefundene politische Lösung in einen Rechtstext in Gestalt eines Referentenentwurfs überführt werden. Erste Pilotverfahren in dieser Legislaturperiode, zum Beispiel im Rahmen der **Strategie Künstliche Intelligenz** und des **Fachkräftezuwanderungsgesetzes**, bieten sich hierfür an.

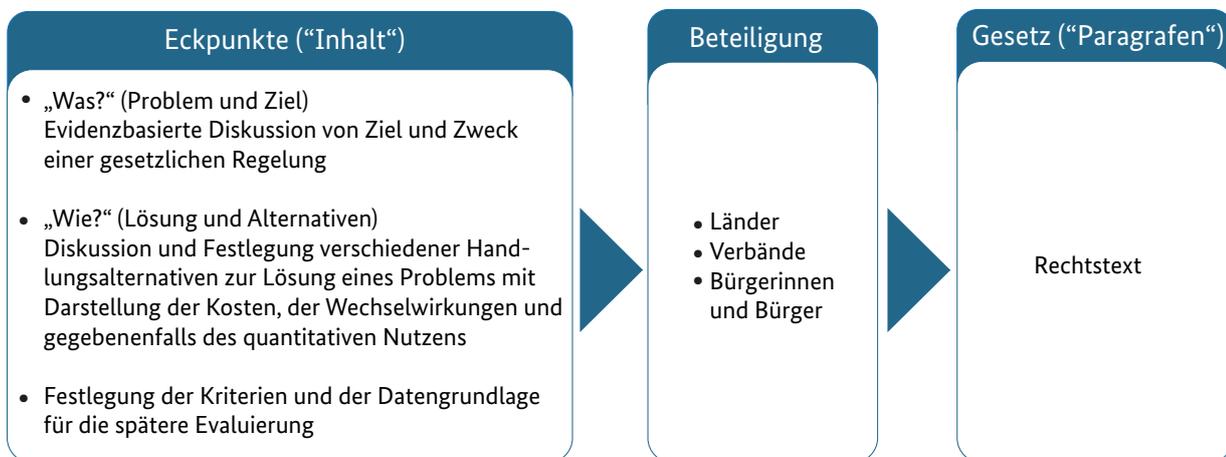


Abbildung 13: Optimaler Diskussionsprozess hin zum Referentenentwurf

Modellprojekt „Bezahlen mit Daten“

Zusammen mit den Justizministerien des Bundes und interessierter Bundesländer hat der NKR ein Modellprojekt zur Entwicklung einer neuen Rechtsetzungskultur auf den Weg gebracht. Es knüpft an eine Handlungsempfehlung der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo) an: Die JuMiKo hat untersuchen lassen, „ob das geltende Zivilrecht den Bürgerinnen und Bürgern wie auch den Unternehmen einen angemessenen und rechtssicheren Umgang mit den Folgen der Digitalisierung ermöglicht“². Handlungsbedarf besteht u.a. bei der schuldrechtlichen Regelung der wirtschaftlichen Verwertung persönlicher Nutzerdaten durch die Betreiber sozialer Netzwerke, dem sogenannten „Bezahlen mit Daten“. Nach dem Prinzip „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ entwickelt eine Arbeitsgruppe aus NKR und Justizministerien aus der Handlungsempfehlung im ersten Schritt ein Eckpunktepapier mit Alternativen und Folgenabschätzungen. Das soll im zweiten Schritt zur öffentlichen Diskussion gestellt und im dritten Schritt in den Entwurf eines Gesetzestextes gegossen werden.

2.3 Evaluierung

Seit dem 1. März 2013 müssen gemäß einem Staatssekretär-Beschluss vom 23. Januar 2013 systematisch **alle Regelungsvorhaben** der Bundesregierung mit einem **erwarteten jährlichen Erfüllungsaufwand von mindestens einer Million Euro** evaluiert werden. Der NKR prüft die Evaluierungsklauseln in den einzelnen Regierungsentwürfen und stellt damit sicher, dass der Evaluierungspflicht nachgekommen wird.

Als **Evaluierung** wird ein Verfahren bezeichnet, mit dem die ursprünglich formulierten Ziel-, Nutzen- und Kostenerwartungen den tatsächlich eingetretenen Wirkungen, Nebenfolgen und Aufwänden gegenübergestellt werden. Die Evaluierung soll erkennen lassen, **ob** sich die Neuregelung **bewährt hat** oder ob und gegebenenfalls wie **nachgesteuert** werden muss. Sie basiert auf einer systematischen Methodik, einem für Dritte nachvollziehbaren Vorgehen und einer präzisen empirischen Datenbasis.

Bis zum Ende des Berichtszeitraums 2017/2018 hat der **NKR zu 21 Vorhaben einen Evaluierungsbericht erhalten**, davon zehn für Vorhaben, die gemäß dem Staatssekretär-Beschluss von 2013 evaluiert wurden. Die bisher eingegangenen Berichte sind von sehr unterschiedlicher Güte. Nur teilweise wurden empirische Untersuchungen angestellt, um die Auswirkungen der Regelung zu untersuchen, klare Kriterien zur Zielerreichung fehlten dabei häufig. Auch waren konkrete Handlungsempfehlungen nicht immer enthalten.

Bis 2023 sind weitere 236 Berichte zu erwarten. Davon wird in 141 Fällen eine Evaluierung gemäß dem Staatssekretär-Beschluss erfolgen.

2 Vgl. JuMiKo-Beschluss vom 21.06.2017

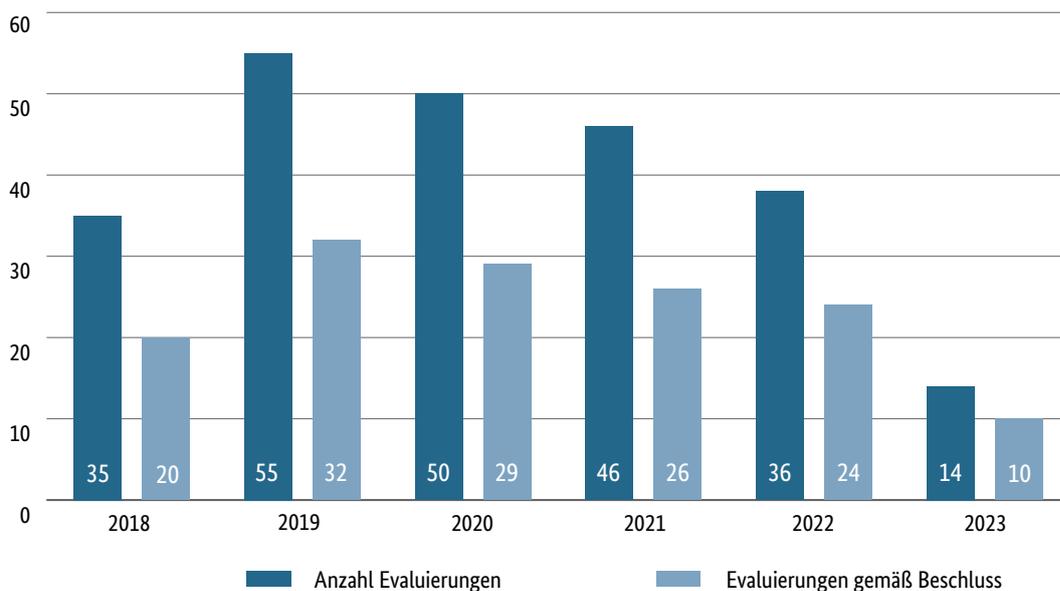


Abbildung 14: Anzahl der Evaluierungen nach Jahren

Der Staatssekretär-Beschluss gibt den Ressorts erheblichen Spielraum bezüglich Umfang und Methodik der Evaluierung. Der Beschluss sieht bisher allerdings keine regelmäßige Qualitätssicherung vor - ein Umstand, der die Aussagekraft einer Evaluierung naturgemäß relativiert. Aus der Sicht des NKR können Qualität und Vergleichbarkeit dadurch gesteigert werden, dass:

- Schwerpunkte einer Evaluierung bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens definiert werden,
- einheitliche Standards für die Durchführung einer Evaluierung festgelegt werden.

Während der ex ante-Prüfung der Evaluierungsklauseln prüft der NKR bereits, (1) ob das Regelungsziel, (2) die Indikatoren und (3) die Datenquellen („Evaluierungs-Dreiklang“) im Regierungsentwurf transparent dargestellt werden. Nur wenn diese Voraussetzungen einer Evaluierung schon im ex ante-Verfahren definiert werden, können die Ressorts sich vom Inkrafttreten des Gesetzes an auf die spätere Evaluierung vorbereiten und die notwendige Datenbereitstellung planen. Als eine mögliche Grundlage für Evaluierungsstandards hat der NKR im Jahr 2016 ein Phasenmodell für eine gute Evaluierung vorgelegt und den Ressorts zur Verfügung gestellt³.

Eine Evaluierung ist ferner nur dann sinnvoll, wenn sich daraus klare Handlungsempfehlungen ableiten lassen. Die Durchsicht der bisher vorgelegten Evaluierungsberichte zeigt, dass Handlungsempfehlungen in Evaluierungsberichten nicht immer enthalten sind. Um diesen Aspekt der Evaluierungspraxis zu stärken und einen Brückenschlag zwischen einer Evaluierung und zukünftigen Regelungsinitiativen herzustellen, hält es der NKR für notwendig, wesentliche Änderungen an Gesetzen oder Verordnungen nur unter Berücksichtigung einer vorangegangenen Evaluierung vorzunehmen („Keine Novellierung ohne Evaluierung“). Dieses wichtige Grundprinzip hat z.B. die EU-Kommission für die Vorbereitung ihrer Regelungsvorschläge bereits eingeführt.

3 Vgl. Jahresbericht des NKR 2017, S. 31.

Eine verbesserte Beteiligung der betroffenen Verbände und anderer Ressorts bei einer Evaluierung könnte ferner dazu beitragen, frühzeitig einen Dialog zu potenziellen Regelungsalternativen und deren Auswirkungen für künftige Gesetzesvorhaben anzustoßen und damit die ex ante-Folgenabschätzung zu unterstützen.

Synergien können zwischen **Evaluierungen auf europäischer Ebene und deutschen Evaluierungen** erzielt werden, wenn EU-Recht umgesetzt wird. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit im damaligen Staatssekretär-Beschluss zur Evaluierung berücksichtigt vergleichbare Berichtspflichten von EU-Institutionen und sieht vor, dass nicht in allen Fällen eine vollständige nationale Evaluierung erforderlich sei. Aus Sicht des NKR müssten (gerade) auch in diesen Fällen die Evaluierungsfragen für Deutschland unbedingt beantwortet werden. Denn wenn Deutschland die Wirkungen von EU-Regelungen im eigenen Land nicht evaluiert, wie soll dann erreicht werden, dass die deutschen Erfahrungen bei zukünftigen Anpassungen von EU-Regelungen berücksichtigt werden? Sich in dieser Hinsicht allein auf die EU-Kommission zu verlassen, dürfte den deutschen Interessen kaum ausreichend Rechnung tragen. Dies erfordert die Mitwirkung der zuständigen Ressorts sowie mehr Systematik bezüglich der nationalen Zulieferungen an die EU-Kommission. Ansonsten fehlen die für Deutschland wichtigen Erkenntnisse für eine etwaige Weiterentwicklung oder eine notwendige Korrektur europäischer Regelungen.

Diese Überlegungen müssen bei der erforderlichen Ergänzung des Staatssekretär-Beschlusses von 2013 Berücksichtigung finden. Nur so kann sichergestellt werden, dass Evaluierungen zu verwertbaren Ergebnissen führen und tatsächlich zu besserer Rechtsetzung beitragen.

2.4 Initiativen der Bundesregierung zum Bürokratieabbau

Der NKR setzt sich für den konsequenten Abbau von Bürokratie ein, soweit deren Notwendigkeit nicht überzeugend begründet ist. Er unterstützt die von der Bundesregierung für die 19. Legislaturperiode geplanten Maßnahmen zu Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung.

2.4.1 Drittes Bürokratieentlastungsgesetz

Die Bundesregierung plant ein Drittes Bürokratieentlastungsgesetz, um die Bürokratiebelastung der Wirtschaft sowie der Bürger zu verringern. Zur Vorbereitung eines Gesetzes, das Unternehmen entlasten soll, sind Erfahrungen und Expertise aus der Wirtschaft unerlässlich. Daher hat der NKR gemeinsam mit dem Bundeswirtschaftsministerium im Frühjahr 2018 Verbände und Kammern um ihre Einschätzungen und Anregungen zu möglichen Maßnahmen zum Bürokratieabbau gebeten. Die Rückmeldungen waren zahl- und umfangreich. Sie verdeutlichen, dass ein erhebliches Vereinfachungspotenzial in einer ganzen Reihe von Bereichen besteht, insbesondere im Steuer- und Sozialrecht. Derzeit prüfen die Bundesministerien, inwieweit diese und weitere Vorschläge für ein Drittes Bürokratieentlastungsgesetz geeignet sind. Die Bundesregierung könnte mit diesem Vorhaben ein deutliches Signal setzen, dass auch in dieser Legislaturperiode Bürokratieabbau und Kostenbegrenzung wesentliche Politikziele sind.

Der NKR geht davon aus, dass das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz mit Blick auf die angestrebte Entlastung der Unternehmen an die beiden Vorgängerprojekte anknüpfen wird. Der NKR unterstützt die Bundesregierung – wie beim Zweiten Bürokratieentlastungsgesetz – gerne bei der Erarbeitung des Eckpunktepapiers mit seinen Überlegungen.

2.4.2 Lebenslagenbefragung

Das Statistische Bundesamt hat zum zweiten Mal die im Jahr 2015 gestartete Lebenslagenbefragung durchgeführt. Dieses Instrument ist eine Ergänzung zu der systematischen Kostendarstellung bei gesetzlichen Regelungen. Anfang 2017 wurden rund 2.000 Unternehmen und rund 6.000 Bürger befragt, wie sie die Zusammenarbeit mit Behörden in bestimmten Lebenslagen wahrnehmen.

Bei den Unternehmen standen insbesondere die Verfahren zur Unternehmensgründung, zur Abwicklung von Im- und Export, für die Errichtung einer Betriebsstätte, zur Geschäftsaufgabe oder -übergabe sowie das Einstellen neuer Mitarbeiter im Mittelpunkt. Die geringsten Zufriedenheitswerte mit behördlichen Leistungen gaben die Unternehmen den Behörden hinsichtlich des Baus einer neuen Betriebsstätte sowie der Teilnahme an Ausschreibungsverfahren.

Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen

Zufriedenheitsskala von -2 bis +2

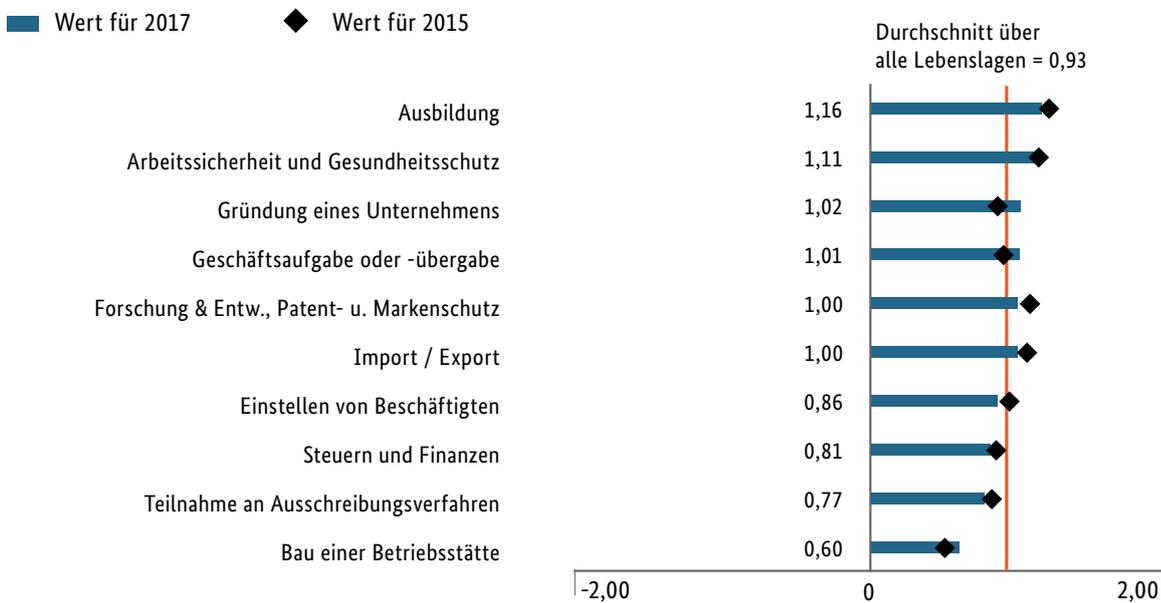


Abbildung 15: Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes zur Zufriedenheit der Wirtschaft⁴

Bürger wurden zu ihrer Zufriedenheit mit behördlichen Leistungen, z.B. rund um die Geburt eines Kindes, zum Umzug, zur Steuererklärung oder zum Verlust des Arbeitsplatzes, befragt. Viele Bürger und Unternehmen zeigten sich zudem wenig zufrieden mit der Verständlichkeit des Rechts.

4 Quelle der Abbildungen 15/16: Statistisches Bundesamt, https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Buerger/Ergebnisse_node.html

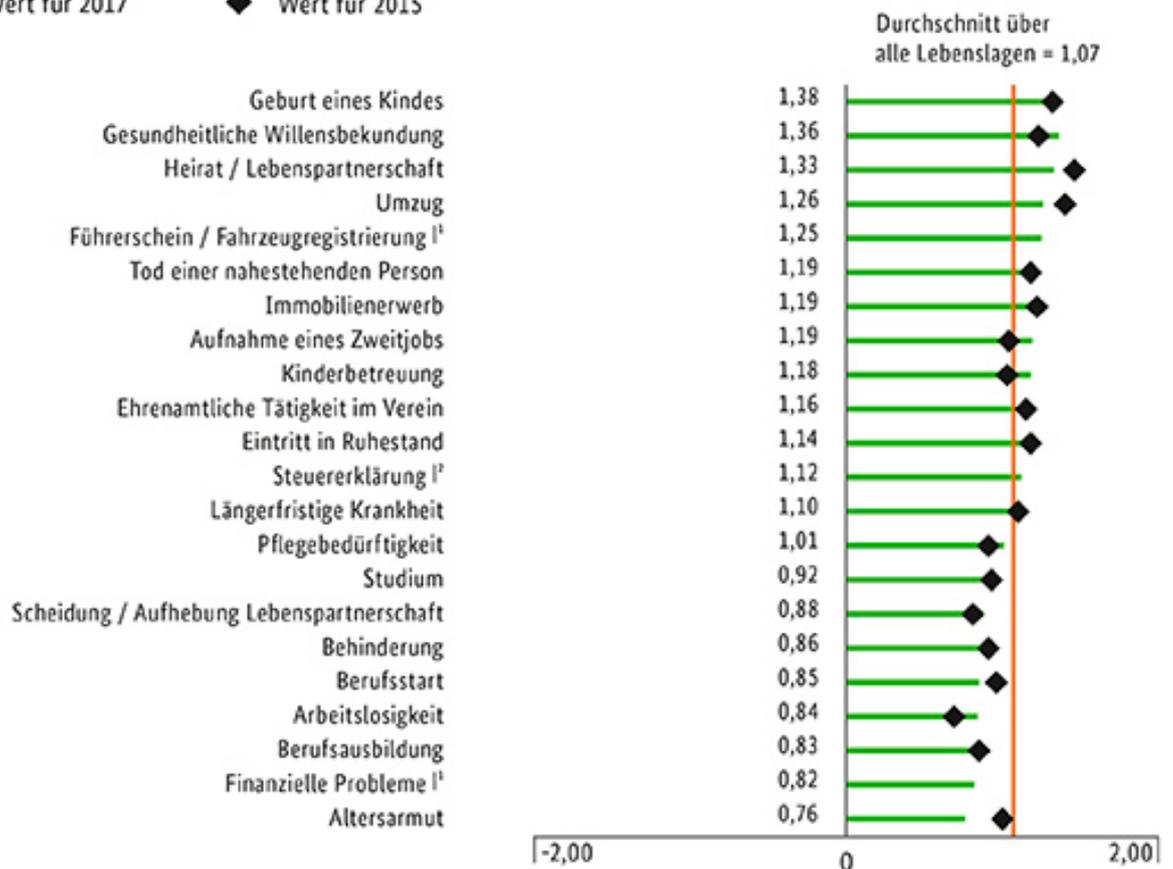
Digitale Angebote zur Abwicklung ihrer Anliegen nahmen Bürger und Unternehmen zum Teil nicht als ausreichend nutzerfreundlich wahr, teilweise waren die Angebote auch nicht bekannt. Dies kann – wie auch das Statistische Bundesamt es vorschlägt – durch den Ausbau des Angebots an Informationsseiten im Internet sowie an Broschüren als auch durch mehr verständlich geschriebene Gesetze behoben werden.

Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen in ausgewählten Lebenslagen

Zufriedenheitsskala von -2 bis +2

■ Wert für 2017

◆ Wert für 2015



1 Wert nicht ausgewiesen, weil Aussage nicht sinnvoll

2 Wert für 2015 nicht vorhanden

Abbildung 16: Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes zur Zufriedenheit von Bürgern

Die Zufriedenheitswerte haben sich zwischen der ersten Lebenslagenbefragung 2015 und der zweiten Lebenslagenbefragung 2017 kaum verändert. Dies verwundert nicht: Denn bedauerlicherweise hat die Bundesregierung aus der ersten Befragung keine gesetzlichen Konsequenzen gezogen, um die aufgedeckten Schwachstellen gezielt zu beheben. Im Zuge der zweiten Lebenslagenbefragung hat die Bundesregierung mit Vertretern der Verbände, der zuständigen Behörden und Ministerien sowie zahlreichen Unternehmen die konkreten Probleme, die sich daraus ergebenden Handlungsoptionen sowie mögliche Lösungsoptionen gemeinsam erarbeitet und diskutiert. Nun gilt es, diese erarbeiteten Maßnahmen zügig im Rahmen eines Arbeitsprogramms der Bundesregierung oder auch im Dritten Bürokratieentlastungsgesetz umzusetzen, um spürbare Verbesserungen und Vereinfachungen für die Betroffenen zu erreichen.



3. Zusammenarbeit mit Ländern, Kommunen und Verbänden

3. Zusammenarbeit mit Ländern, Kommunen und Verbänden

Der NKR hält die rechtzeitige Beteiligung von Ländern, Kommunen, Verbänden der Wirtschaft und Vertretern der Zivilgesellschaft an der Konzeptionierung eines Regelungsvorhabens für ein Schlüsselement besserer Rechtsetzung.

3.1 Umsetzungserfahrung und Vollzugskosten konsequent einbeziehen

In den meisten Fällen setzt nicht der Bund seine Gesetze um, sondern die Verwaltungen in den Ländern und Kommunen. Dort sammeln sich Erfahrung und das praktische Wissen. Es liegt daher mehr als nahe, den **Gesetzesvollzug** auf Landes- und Kommunalebene bereits im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene **konsequent mitzudenken**.

Auf Initiative und unter Mitwirkung des NKR haben deshalb Vertreter der Bundesregierung, aller Landesregierungen, kommunaler Spitzenverbände und des Statistischen Bundesamtes ein **Verfahren zur ebenenübergreifenden Ermittlung des Vollzugaufwandes** vereinbart. Das Verfahren wird durch ein elektronisches Werkzeug namens ERBEX (ERfüllungsaufwand Berechnen EX ante) unterstützt, welches das Statistische Bundesamt und der NKR hierfür entwickelt haben. Eine Pilotphase soll zeigen, ob sich das Verfahren bewährt.

Der NKR hat der Bundesregierung empfohlen, je Ressort mindestens zwei Regelungsvorhaben in die Pilotphase einzubringen. Die ursprünglich vorgesehene Pilotphase fiel in die Zeit zum Ende der letzten Legislaturperiode, so dass mangels einer ausreichenden Zahl von Gesetzgebungsvorhaben keine ausreichenden Praxiserfahrungen gesammelt werden konnten.

Der NKR erwartet, dass in Kürze eine neue Pilotphase gestartet werden kann und dass die Ressorts dafür eine auskömmliche Anzahl an Regelungsvorhaben benennen. Das Ziel: Ein zuverlässig ermittelter Vollzugaufwand und die Einbeziehung des Wissens der Praktiker und Fachleute von Anfang an.

3.2 Austausch und Zusammenarbeit mit Verbänden

Als unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung betrachtet der NKR die Vorschläge für neue gesetzliche Regelungen nicht allein aus der Sicht der Bundesregierung, sondern vor allem auch aus der **Sicht der Bürger und Unternehmen**. Nur so kann der NKR den politischen Entscheidungsträgern in Exekutive und Legislative – entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag – weiterführende Handlungsempfehlungen geben. Umgekehrt können die Verbände die Arbeit des NKR beispielsweise durch ihre Stellungnahmen zu Referentenentwürfen unterstützen.

Der NKR wirbt bei den Verbänden dafür, dass sie in den Stellungnahmen substantiierte Angaben zu den Folgekosten und den praktischen Umsetzungs Herausforderungen sowie zu möglichen Vereinfachungen und Bürokratieentlastungen machen.

Von dieser Möglichkeit machen die Verbände zunehmend Gebrauch, gleichwohl sie ihrer „Bringschuld“ noch nicht in wünschenswertem Umfang nachkommen. Allerdings ist häufig die von den Ministerien vorgegebene Zeit, in denen die Verbände ihre Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen abgeben können, sehr eng bemessen.

So bleibt den Verbänden und Experten kaum Zeit, fundiert die Kostenfolgen des Regelungsvorhabens für die Bürger und Unternehmen zu ermitteln, geschweige denn fundierte andere effektive und effiziente Umsetzungslösungen zu entwickeln. Diese wichtige Expertise der Verbände und Experten unterstützt den NKR bei seiner Aufgabe zur Beratung der Bundesregierung in den Ressortabstimmungen. Die Kostenfolgen für die Betroffenen sowie die Frage einer effizienten praktischen Umsetzung spielen in der (politischen) Diskussion eine wichtige Rolle. Vor diesem Hintergrund ist der NKR auch an Anregungen von Verbänden und anderen Experten sehr interessiert.

Ein Beispiel für gelungenen Austausch mit Fachleuten und Praktikern ist der Dialog mit den Trägern der Selbstverwaltung des Gesundheitswesens, dessen Ergebnisse dem Gesundheitswesen wie auch den Patienten zu Gute kommen.



Projekt „Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arzt- und Zahnarztpraxen“: Dr. Ralf Hausweiler (Beauftragter der KZBV), Prof. Dr. Christoph Benz (BZÄK), Wolf-Michael Catenhusen (NKR), Dr. Thomas Kriedel (KBV), Dr. Doris Pfeiffer (GKV-Spitzenverband) (v. l.)

Der NKR stellte am 23. Oktober 2017 gemeinsam mit Trägern der Selbstverwaltung des Gesundheitswesens eine Zwischenbilanz zur **Umsetzung der Handlungsempfehlungen des Projekts „Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arzt- und Zahnarztpraxen“** vor. Die Handlungsempfehlungen waren im August 2015 vorgelegt worden. Rund die Hälfte der Empfehlungen konnten seitdem vollständig umgesetzt werden.

Für fünf weitere Handlungsempfehlungen ist die Umsetzung bereits weit fortgeschritten. Zum Beispiel konnten Formulare, wie u.a. die Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen, die in einer sehr hohen Zahl im Jahr ausgegeben werden, vereinheitlicht und vereinfacht werden. Dies erleichtert sowohl die Arbeit des Arztes als auch die der zuständigen Krankenkassen.

Es konnten aber auch Fortschritte bei der Digitalisierung von Formularen und den dahinter stehenden Prozessen erreicht werden. Laborüberweisungen können vollständig digital getätigt werden. Zum Zeitpunkt der Bilanzierung haben zudem die Zahnärzte gemeinsam mit den Krankenkassen bereits die vertraglichen und technischen Grundlagen für eine vollständige Umstellung von einem papiergebundenen auf ein elektronisches Antrags- und Genehmigungsverfahren von zahnärztlichen Leistungen vereinbart. Dies geht weit über die diesbezügliche Handlungsempfehlung hinaus, die sich zunächst nur auf den Bereich der Parodontologie beschränkte. Die Projektteilnehmer bleiben am Ball und setzen konsequent und systematisch die noch offenen Handlungsempfehlungen um.

Zudem fordern sie einen stärkeren Dialog mit Gesetz- und Ordnungsgebern sowie Vollzugs- und Überwachungsbehörden, um gemeinsam Bürokratieabbau und effizientes Handeln weiter voranzutreiben. Großes Potenzial wird in der Digitalisierung von Prozessen und in der praxistauglichen Gestaltung von Formularen gesehen.

4. Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung

4. Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung

Wer bürokratische Lasten abbauen möchte, muss sich neben der Vereinfachung von Gesetzen und Verordnungen auch ihrer Umsetzung durch die öffentliche Verwaltung widmen. Mit der Digitalisierung eröffnet sich ein großes Potenzial, Verwaltungshandeln einfacher, nutzerfreundlicher und effizienter zu gestalten. Dies setzt voraus, dass rechtliche und organisatorische Vollzugshindernisse systematisch auf den Prüfstand gestellt werden. Wie digitaltauglich sind unsere Gesetze? Wie kompliziert sind unsere Verwaltungsverfahren? Wie können wir den Datenbestand der öffentlichen Hand besser nutzen, und wie müssen wir die öffentlichen Register modernisieren? Die Digitalisierung des öffentlichen Sektors ist dann erfolgreich, wenn sie als Transformationsprozess verstanden wird und diese Fragen beantwortet werden. Eine moderne Verwaltung ist jedoch nicht nur digital. Sie ist auch gut organisiert und klug gemanagt, leistungsfähig im Alltagsgeschäft und zugleich robust in Zeiten der Krise.

4.1 Digitalisierung von Staat und Verwaltung

In internationalen Rankings der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen belegt Deutschland nach wie vor hintere Plätze. Der Digital Economy and Society Index der EU listet die 28 Mitgliedsstaaten der EU nach ihrer digitalen Leistungsfähigkeit auf. Leider erreicht **Deutschland** im Bereich **Digital Public Services** nur **Platz 21 von 28**⁵. Fehlende, ungeeignete bzw. unbekannte elektronische Angebote führen hierzulande zu vergleichsweise geringen Nutzerquoten⁶. Dies hat Auswirkungen auf die generelle Zufriedenheit mit der Verwaltung. Die alle zwei Jahre stattfindende Lebenslagenbefragung des Statistischen Bundesamtes zeigt, dass die Verwaltung gerade in den Kategorien schlechter abschneidet, in denen Digitalisierung helfen würde, wie z.B. durch einen zeitlich und örtlich unabhängigen Zugang zu notwendigen Formularen und Anträgen, Informationen zum Verfahrensablauf, Verfahrensstand und der Verkürzung der Verfahrensdauer durch medienbruchfreie Abläufe⁷. Je geringer jedoch die Zufriedenheit mit der Verwaltung ist, desto weniger vertrauen die Bürger in Staat und Verwaltung⁸. Eine moderne, digitale Verwaltung ist zudem ein wichtiger, unentbehrlicher Partner für eine immer digitaler werdende Wirtschaft und eine unverzichtbare Voraussetzung für einen wettbewerbsfähigen Standort Deutschland.

In den letzten Jahren hat auch in der Politik das Problembewusstsein zugenommen, dass Deutschland bei der Digitalisierung seiner Verwaltung über Jahre hinweg ein **strukturelles Defizit** aufgebaut hat. Zwar bemühen sich viele IT-Verantwortliche auf allen Ebenen der Verwaltung redlich, in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich Erfolge zu erzielen. Der große Durchbruch und ein flächendeckendes, nutzerfreundliches Onlineangebot aller wichtigen Verwaltungsleistungen sind bisher jedoch nicht gelungen.

5 [Vgl. ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi](http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi).

6 [Vgl. www.egovernment-monitor.de/die-studie/2017.html](http://www.egovernment-monitor.de/die-studie/2017.html).

7 [Vgl. www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Ergebnisse_gesamt_node.html](http://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Ergebnisse_gesamt_node.html).

8 [Vgl. www.mckinsey.de/publikationen/buergerzufriedenheit-zufriedenheit-schafft-vertrauen](http://www.mckinsey.de/publikationen/buergerzufriedenheit-zufriedenheit-schafft-vertrauen).

In der Breite am weitesten vorangeschritten ist die **Steuerverwaltung**, die mit Angeboten wie ELSTER oder der vorausgefüllten Steuererklärung⁹ kontinuierlich an der Digitalisierung ihrer internen Verfahren und externen Angebote arbeitet.

KONSENS (KOordinierte Neue Software-ENTwicklung der Steuerverwaltung) ist ein Beispiel dafür, dass die **gemeinsame Bund-Länder-Zusammenarbeit bei großen IT-Projekten funktionieren kann**. Für die Umsetzung der IT in der Steuerverwaltung haben sich die 16 Länder gemeinsam mit dem Bund im Vorhaben KONSENS zusammengeschlossen. Sie finanzieren die Aufgabenerledigung ab 2019 mit **rund 160 Mio. Euro jährlich** gemeinsam. Die Länder beauftragen über einen abgestimmten Priorisierungsprozess den Einsatz der IT-Ressourcen. Sie haben sich in einem mehr als 10 Jahre alten Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern und dem Bund verpflichtet, sich organisatorisch aneinander anzupassen (Organisation folgt der IT). Die Programmierung für die IT im Besteuerungsverfahren der Länder wurden den fünf Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen übertragen. In KONSENS werden die IT-Verfahren modernisiert und neue Fachanforderungen im Sinne von „eine Lösung für alle Länder“ umgesetzt. Ende 2017 waren bereits 159 einheitliche Produkte in allen Ländern im Einsatz. In den Finanzämtern wird fast jede Tätigkeit IT-unterstützt durchgeführt und über querschnittliche Verfahren verbunden. So wird das Ziel erreicht, **in allen 16 Ländern identische, leistungsfähige Software einzusetzen**. Für jede Fachaufgabe wird jeweils nur eine einheitliche IT-Lösung erstellt. Diese Lösung wird in alle Länder verteilt und eingesetzt. Dabei folgt KONSENS einheitlichen Programmiervorgaben, einer gemeinsamen Architektur; es werden einheitliche Benutzeroberflächen verwendet. Die Finanzverwaltung tauscht nach dem ‚once only‘-Prinzip in großem Umfang und weiter zunehmend mit anderen Behörden Daten digital aus. So stellte die Finanzverwaltung 2017 rund 98 Mio. Belege in der elektronisch vorausgefüllten Steuererklärung seinen Bürgern und Unternehmen zur Verfügung, die wiederum jährlich in mehr als 94 Mio. Fällen¹⁰ von der elektronischen Übermittlung ihrer Steuererklärung bzw. –anmeldung Gebrauch machten. Mit der Digitalisierung der steuerlichen Verfahren werden nicht nur Bürokratiekosten für die Finanzverwaltung, sondern vor allem auch für die Bürger und Unternehmen reduziert.

Während die Steuerverwaltung, in Teilen die Justiz oder auch die Sozialversicherung in ihrer jeweiligen Domäne einzelne Digitalisierungserfolge vorweisen können, **fehlt es an einer Zusammenarbeit aller Bereiche, die über Ressortgrenzen hinausreicht und die Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen einschließt**.

Dies soll sich nun ändern: Im Zuge der Bund-Länder-Finanzverhandlungen hat sich zum Ende der letzten Legislaturperiode der politische Wille formiert, nicht nur weitere Bereiche der Steuerverwaltung, sondern alle geeigneten Verwaltungsleistungen bis 2022 bundesweit flächendeckend zu digitalisieren. Das daraus entstandene **Onlinezugangsgesetz (OZG)** von 2017 verpflichtet Bund, Länder und Gemeinden, „ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten“ und diese „miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen“. Zwischenzeitlich hat die Bundesregierung mit den Ländern einen OZG-Umsetzungskatalog verabredet, in dem **575 Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen**

9 Vgl. <https://www.elster.de/eportal/start>
10 Vgl. BT-Drs. 19/1058

definiert wurden: von der „Anerkennung von Berufsqualifikationen“ über das „Melde- und Beitragsnachweisverfahren zur Sozialversicherung“ bis hin zur „Zulassungsbescheinigung“. Diese Verwaltungsleistungen betreffen überwiegend die Verwaltungen von Kommunen und Ländern, so dass eine Zusammenarbeit über Ebenen hinweg unabdingbar für den Erfolg des OZG ist.

Die Digitalisierung der wichtigsten Verwaltungsleistungen wird auch im Koalitionsvertrag mehrfach aufgegriffen und mit weiteren Maßnahmen verknüpft, die die Digitalisierung von Staat und Verwaltung voranbringen sollen, wie die folgende Grafik zeigt:



Abbildung 17: Wichtige Maßnahmen des Koalitionsvertrages zur Digitalisierung von Staat und Verwaltung

Viele dieser Maßnahmen hat der NKR in den letzten Jahren immer wieder eingefordert. Es ist ihm deshalb ein wichtiges Anliegen, die Umsetzung eng zu begleiten und den Umsetzungsstand in diesem und seinen folgenden Jahresberichten zu analysieren. Dabei stützt sich der NKR insbesondere auf das Gutachten „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann.“ Dessen **Handlungsempfehlungen** lassen sich in folgendem Leitbild zusammenfassen:

Handlungsempfehlungen für eine wirksame Digitalisierung der Verwaltung

Gestützt auf verbindliche Vereinbarungen, gemeinsame Finanzierung und eine innovative unabhängige Organisation erreichen Bund, Länder und Kommunen eine neue Qualität der Zusammenarbeit, um die wirtschaftliche Entwicklung von nutzerorientierten digitalen Verwaltungsleistungen zu beschleunigen. Der Digitale Servicestandard für Deutschland bildet dafür den fach- und ebenenübergreifenden Rahmen und die standardisierte föderale E-Government-Infrastruktur das gemeinsame Fundament.

4.1.1 Gesamtsituation

In ihrem Grundsatzbeschluss zu digitalen Verwaltungsleistungen und zur Errichtung eines Portalverbundes haben die Regierungschefs von Bund und Ländern 2017 den Weg für das Onlinezugangsgesetz frei gemacht und eine verbindliche Vereinbarung für eine föderal koordinierte Digitalisierungsagenda getroffen. Ob sich daraus eine neue, produktive und vertrauensvolle Qualität der **Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen** ergibt, wird sich im ersten Schritt an zwei Meilensteinen messen lassen:

- Wird es gelingen, alle OZG-Leistungen so auf Ressorts und Länder zu verteilen, dass flächendeckend leistungsfähige und motivierte Entwicklungspartnerschaften entstehen?
- Werden Bund und Länder die Mittel für die gemeinsame Finanzierung zeitgerecht in ihre Haushalte einstellen und genügend personelle Ressourcen bereitstellen, um diese Mittel effektiv einzusetzen?

Hier erfolgreich zu sein, erfordert weitere fachliche und politische Absprachen mit den Ländern, genauso wie mit den Bundesressorts. Es wird sich zeigen, ob die neue Aufgaben- und Arbeitsteilung zwischen Bundesinnenministerium und Bundeskanzleramt dies leisten kann und ob es gelingt, alle Länder – d.h. auch Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern – für eine engagierte und koordinierte OZG-Umsetzung zu gewinnen. **Die Regierungschefs von Bund und Ländern müssen sich regelmäßig selbst Gewissheit darüber verschaffen, ob die Realisierung des OZG zeitlich und inhaltlich im Plan liegt. Weitere Verzögerungen kann sich Deutschland nicht mehr leisten.**

Mit FITKO (Föderale IT-Kooperation) und der E-Government-Agentur befinden sich zwei Organisationen im Aufbau, die zum Treiber der Verwaltungsdigitalisierung werden sollen. Hinzu kommt der neu gegründete Digitalrat der Bundesregierung. Mit dem in der letzten Legislaturperiode gegründeten IT-Rechenzentrum des Bundes entsteht ein großer IT-Dienstleister und Know-How-Träger. Wie die Arbeitsteilung zwischen diesen Einheiten genau aussieht und ob sie sich bewähren wird, muss sich noch zeigen. Hilfreich wäre die Einordnung in ein gemeinsames Entwicklungs- und Innovationsprogramm, das mit einer nachhaltigen Personalbedarfsplanung hinterlegt ist. **Die derzeit für FITKO und die E-Government-Agentur vorgesehene Personalausstattung scheint noch nicht den an beide Organisationseinheiten gestellten Anforderungen zu entsprechen. Gleiches gilt für die OZG-bezogene Personalausstattung im BMI.**

Auf jeden Fall muss es gelingen, die Aspekte der **Nutzerorientierung** in allen OZG-Projekten zu verankern. Die bestehenden Architekturrichtlinien und geplanten Entwicklungslabore sind dabei wichtige Hilfsmittel. Größere Verbindlichkeit und Prominenz könnten diese Maßnahmen erreichen, wenn sie in einem **Digitalen Servicestandard für Deutschland**, einem Katalog verbindlicher Kriterien für mehr Nutzerorientierung (vgl. Abbildung 18) verankert würden, wie er in anderen Ländern existiert. Dazu gehört es auch, bereits in der Gesetzgebung auf vollzugs- und digitaltaugliche Vorgaben zu achten. Das geplante Normenscreening könnte hierfür ein erster Ansatz sein, sollte aber radikaler vorgehen als bisher, indem z.B. alle Schriftformerfordernisse pauschal abgeschafft und nur für den begründeten Einzelfall Ausnahmen zugelassen werden.

Portalverbund, Servicekonten und moderne Register sind Teil einer föderalen E-Government-Infrastruktur, ohne die digitale Verwaltungsleistungen nicht erbracht werden können. Der auf föderale Strukturen ausgerichtete Ansatz, unterschiedliche Portale und Servicekonten zuzulassen und parallel zu betreiben, muss sich technisch und in der Gunst der Anwender erst noch bewähren. Trotz der breiten Zustimmung zu den Empfehlungen des NKR-Gutachtens „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“¹¹ beschränken sich die Maßnahmen der Bundesregierung derzeit darauf, nach 2021 einen registergestützten Zensus durchführen zu können.

Dies ist wichtig, aus der Sicht des NKR aber bei weitem nicht ausreichend. Es bedarf jetzt eines breiteren Ansatzes zur Registermodernisierung, weil ansonsten das ‚once-only‘-Prinzip nur punktuell realisiert werden kann. Mit dem ‚once-only‘-Prinzip müssen die Daten von Bürgern und Unternehmen nur einmal abgefragt werden. Sofern sie zustimmen, können Daten wiederverwendet und zwischen Behörden ausgetauscht werden. Dies spart den Bürgern und Unternehmen lästige Behördengänge.

Die Voraussetzungen, in dieser Legislaturperiode spürbare Erfolge bei der Digitalisierung der Verwaltung zu erzielen, sind grundsätzlich besser als jemals zuvor. Entsprechend hoch sind die Erwartungen. Die bisher angekündigten und teilweise bereits eingeleiteten Maßnahmen zielen in die richtige Richtung. Unklar ist aber noch, wie schnell und umfassend die Umsetzung konkret erfolgen soll.

 <p>Nutzerorientierung</p>	1	Nutzeranforderungen und -bedürfnisse werden erhoben, verstanden und bewertet. Sie bilden die Grundlage für das Design, die Realisierung und den Betrieb von digitalen Angeboten der Verwaltung.
	2	Digitale Angebote sind einfach, intuitiv und barrierefrei, sodass die Nutzer sie akzeptieren. Digitale Hilfestellungen sind Bestandteil des Angebots und sollen dessen Nutzung und Handhabbarkeit verbessern.
	3	Werden Daten und Informationen der Nutzer in digitalen Angeboten verarbeitet, so werden die Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz der Daten und Informationen transparent gemacht.
	4	Bürger sowie Unternehmen werden mit geeigneten Maßnahmen und positiven Nutzererfahrungen motiviert, den digitalen Service anstelle des papiergestützten Verfahrens zu nutzen.
 <p>Vorgehen</p>	5	Die digitalen Angebote der Verwaltung werden agil, iterativ und mit nutzerzentrierten Methoden geplant, entworfen, realisiert und weiterentwickelt, um langfristig innovativ und nutzerfreundlich zu bleiben.
	6	Die digitalen Angebote werden so realisiert, dass sie in einem Dachportal für Lebens- und Unternehmenslagen angeboten werden können.
 <p>Zusammenarbeit</p>	7	Ebenenübergreifende und interdisziplinäre Zusammenarbeit, auch mit Akteuren außerhalb der Verwaltung, ist die Grundlage für nutzerorientierte und attraktive digitale Angebote der Verwaltung.
	8	Die „Organisation Digitale Verwaltung“ unterstützt Behörden und Organisationen bei der Zusammenstellung von Entwicklungsgemeinschaften für digitale Angebote und bei deren Finanzierung.

11 Vgl. McKinsey & Company in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates: Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren., https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Service/Publikationen/Gutachten/_node.html.

 <p>Offenheit</p>	9	Source Code aus der Realisierung digitaler Angebote der Verwaltung wird als Open Source, d.h. in nachnutzbarer Form mit offener Lizenzierung, kostenlos zur Verfügung gestellt. Ausnahmen von dieser Regelung müssen nachvollziehbar begründet werden.
	10	Offene Standards werden bei der Realisierung der digitalen Angebote und vorhandene Standardplattformen beim Betrieb und der Bereitstellung der digitalen Angebote genutzt.
	11	Die Wiederverwendung von vorhandenen digitalen Angeboten wird geprüft, bevor eine neue Komponente geplant und realisiert wird.
 <p>Betrieb</p>	12	Die bereitgestellten digitalen Angebote der Verwaltung werden unter Einbeziehung der Nutzer kontinuierlich verbessert und weiterentwickelt.
	13	Die Evaluierung der Nutzerzufriedenheit und der technologischen Modernität der digitalen Angebote wird zum festen Bestandteil der Betriebsprozesse.
 <p>Wirkungscontrolling</p>	14	Die Nutzungsintensität und Nutzerzufriedenheit in Bezug auf die bereitgestellten digitalen Angebote werden kontinuierlich anhand von einheitlichen Messgrößen gemessen und die Ergebnisse der Messungen veröffentlicht, auch in maschinenlesbarer Fassung.
	15	Maßnahmen zur Verbesserung der digitalen Angebote werden in einer klar strukturierten, ebenenübergreifenden und interdisziplinären Zusammenarbeit ermittelt und umgesetzt.

Abbildung 18: Vorschlag eines Digitalen Servicestandards für Deutschland (Vgl. NKR-Gutachten 2016)

4.1.2 Detailbewertung

Kategorie	Sachstand	Bewertung
Verbindlichkeit und Zusammenarbeit	<p>Das OZG verpflichtet die Verwaltung, ihre Leistungen bis 2022 digital anzubieten. Der Bund wird zur Standardsetzung ermächtigt, ohne dass es der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Er muss sich mit dem IT-Planungsrat ins Benehmen setzen. Der OZG-Umsetzungskatalog wurde vom IT-Planungsrat beschlossen und definiert, welche 575 Leistungen konkret umgesetzt werden sollen.</p> <p>Die Kommunen beteiligen sich an der OZG-Umsetzung. Konkrete Rolle und Einfluss sind aber noch nicht abschließend geklärt. Der im Koalitionsvertrag angekündigte Digitalisierungspakt von Bund, Ländern und Kommunen („vertrauensvolle Zusammenarbeit“, „Verteilung der notwendigen Investitionskosten“) ist bisher nicht konkretisiert. Die Bundesregierung wird in jeder Ministerpräsidentenkonferenz zum Stand der OZG-Umsetzung berichten.</p>	<p>Das OZG setzt eine verbindliche Zielmarke für das Jahr 2022 und ermächtigt zugleich den Bund, Festlegungen zu treffen, sofern keine Einigungen mit den Ländern zu Stande kommen. Dies schafft den erforderlichen Druck und die nötige Verbindlichkeit, um zügig voranzukommen. Bundeskanzlerin und Ministerpräsidenten müssen sich regelmäßig mit der OZG-Umsetzung befassen, diese bewerten und ggf. nachsteuern. Der Bund und jedes Land müssen Rechenschaft über ihr Engagement ablegen.</p> <p>Der Erfolg des OZG wird davon abhängen, ob es Bund, Ländern und Kommunen gelingt, auch jenseits der formalen Verpflichtung zu einer produktiven und vertrauensvollen Zusammenarbeit zu gelangen. Ein Digitalisierungspakt könnte dies unterstützen und die beteiligten Akteure auf die gemeinsame Zielerreichung einschwören. Hilfreich wäre ein gemeinsames Marketingkonzept, das positive Anreize setzt, sich an der OZG-Umsetzung zu beteiligen.</p>
Steuerung	<p>Die 575 Leistungen des OZG-Umsetzungskataloges sollen in Entwicklungsgemeinschaften von Bundesressorts und Ländern digitalisiert werden. Ein Viertel der OZG-Leistungen ist noch nicht verteilt worden. Während die konzeptionellen Überlegungen zum Kinder- und Elterngeld bereits weit gediehen sind, stehen andere Themen noch ganz am Anfang.</p> <p>Während das BMI für die Abstimmung mit dem IT-Planungsrat zuständig bleibt, hat es die Zuständigkeit für den IT-Rat der Bundesressorts an das Bundeskanzleramt abgegeben. Zugleich wurde ein Digitalisierungskabinett eingerichtet. Im Bundeskanzleramt wurden eine zusätzliche Staatsministerin für Digitalisierung und ein beratender Digitalisierungsrat berufen. Gleichzeitig wird dort eine eigene Digitalisierungsabteilung aufgebaut.</p>	<p>Die Herausforderung besteht darin, die OZG-Leistungen in sinnvollen Bündeln so auf Ressorts und Länder zu verteilen, dass leistungsfähige und motivierte Entwicklungspartnerschaften entstehen. Dies ist bisher noch nicht vollständig gelungen. Insbesondere Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern haben sich bisher auffallend zurückhaltend gezeigt. Noch nicht geklärt ist ebenfalls, wie die Entwicklungsergebnisse in der Fläche ausgerollt werden sollen.</p> <p>Die stärkere Rolle des Bundeskanzleramtes ist positiv zu bewerten. Die neue Arbeits- und Rollenverteilung zwischen BMI und Bundeskanzleramt muss sich noch herausbilden und bewähren. Derzeit ist noch nicht klar, wie systematisch sich das Bundeskanzleramt in die OZG-Umsetzung einbringen und in welcher Form die politische Ansprache gegenüber den Ländern erfolgen wird.</p>

<p>Organisation</p>	<p>Als Gemeinschaftseinrichtung von Bund und Ländern soll FITKO den IT-Planungsrat konzeptionell und operativ unterstützen. FITKO befindet sich im Aufbau, wird verschiedene thematische Geschäftsstellen bündeln und 44 Mitarbeiter umfassen. FITKO soll auch die OZG-Umsetzung koordinieren, bei der jede Entwicklungsgemeinschaft durch Digitalisierungslabore unterstützt werden soll. Diese Unterstützung wird durch externe Dienstleister bereitgestellt.</p> <p>Zusätzlich soll im BMI eine E-Government-Agentur eingerichtet werden. Sie soll wie ein Think Tank agieren und über einen Incubator / Accelerator innovative E-Government-Lösungen entwickeln.</p> <p>Die IT des Bundes wird weiter konsolidiert und beim IT-Zentrum Bund zusammengefasst. Die Bundesregierung wird zudem von einem zehnköpfigen Digitalrat beraten.</p> <p>Um die eigene Handlungsfähigkeit zu verbessern, soll die IT-Kompetenz von Fach- und Führungskräften bei Einstellung und Aufstieg im öffentlichen Dienst größeres Gewicht erhalten. Sie soll auch durch wettbewerbsfähige Löhne und eine modernisierte Fortbildung verbessert werden.</p>	<p>FITKO ist eine längst überfällige Organisationseinheit, die der organisatorische Nukleus einer effektiven föderalen IT-Zusammenarbeit sein kann. Da FITKO erst 2020 voll einsatzfähig ist, bleibt offen, wie bis dahin ein effektives Programmmanagement zur Umsetzung des OZG durch FITKO sichergestellt wird. Bis auf weiteres wird ein erheblicher Teil der Programmunterstützung von BMI und externen Dienstleistern übernommen werden müssen. Mittelfristig muss jedoch FITKO selbst in die Lage versetzt werden, das fachliche Know-How und die erforderlichen Personalressourcen aufzubauen; die derzeit geplanten 44 Mitarbeiter reichen nicht aus.</p> <p>Die Arbeitsteilung von FITKO (Standardisierung und Betrieb) und der E-Government-Agentur (Innovation) entspricht im Grundsatz den Empfehlungen des NKR. Noch herauskristallisieren muss sich, wie beide Einheiten konkret zusammenarbeiten und ineinandergreifen. Ob dabei auch dem IT-Zentrum Bund und dem Digitalrat eine Rolle zukommt, ist nicht geklärt. Eine verständliche Zuordnung der strategischen, der innovativen und der operativen Aufgaben zu einzelnen Organisationen und die Einordnung in ein gemeinsames Entwicklungs- und Innovationsprogramm scheinen ratsam.</p> <p>Genauso wichtig wie IT-Kenntnisse sind Kompetenzen im Bereich Prozessmanagement und Organisation sowie eine generelle Veränderungsbereitschaft von Fach- und Führungskräften. Die Rolle der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV) zu stärken, ist ein Anfang. So lange die Einstellungs- und Beförderungspraxis vieler Bundesministerien jedoch stark auf Juristen ausgerichtet und das recht starre Dienst- und Tarifrecht unverändert bleibt, wird dies kaum gelingen können.</p>
---------------------	--	---

Finanzierung, Personalressourcen	<p>Finanziert werden soll die OZG-Umsetzung anteilig durch Bund und Länder. Der Bund hat für die kommenden vier Jahre 500 Mio. Euro eingeplant und bis 2020 bereits konkrete Haushaltstitel festgelegt. Werden die verbliebenen 75 Prozent der Kosten durch die Länder zur Verfügung gestellt, ergibt dies ein Digitalisierungsbudget von zwei Mrd. Euro. Wie diese Mittel eingesetzt werden sollen und inwiefern auch die Kommunen davon profitieren, ist noch nicht konkretisiert. Die sinnvolle und zügige Bewirtschaftung dieser Mittel sowie die Koordination erfordert erhebliche personelle Ressourcen. Es ist offen, ob und wann diese Stellen zur Verfügung stehen.</p>	<p>Die geplante Summe von zwei Mrd. Euro entspricht ungefähr den Schätzungen des NKR-Gutachtens 2015. Damit stünden zunächst einmal ausreichende Mittel zur Verfügung. Einige Bundesländer haben bereits eigene Digitalisierungsbudgets aufgestellt, während andere Länder noch keine Vorsorge zur OZG-Umsetzung getroffen haben. Dies muss dringend nachgeholt werden. Die ambitionierte OZG-Umsetzung ist mit denen vom BMI geplanten Personalressourcen in keiner Weise erreichbar. Ohne Schaffung neuer bzw. Umschichtung bestehender Stellen ist die OZG-Umsetzung erheblich gefährdet. Gegenüber Ländern und Kommunen sollte der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und seine „Lieferfähigkeit“ sicherstellen.</p>
Nutzerorientierung	<p>Damit digitale Verwaltungsangebote auch tatsächlich genutzt werden, sollen sie möglichst einfach und vollständig digital gestaltet werden. Das persönliche Erscheinen, die händische Unterschrift oder das Beibringen von Papiernachweisen sollen möglichst entfallen. Der digitale Prozess soll zur Regel (digital first) und Daten nur noch einmal angegeben werden („once only“-Prinzip). Um das zu ermöglichen, plant die Bundesregierung alle bisherigen und zukünftigen Gesetze auf ihre Digitaltauglichkeit zu überprüfen und ggf. anzupassen (Normenscreening). Sie hat zudem die Tallinn-Declaration unterzeichnet, in der Kriterien für ein bürgerzentriertes E-Government beschrieben sind.</p> <p>Im Rahmen der OZG-Umsetzung sollen Workshops und Ideenlabore genutzt werden, um der Nutzerperspektive mehr Raum zu geben. Beispiele wie das ELFE-Projekt (Einfach Leistungen für Eltern) zeigen, wie lohnend es ist, vor der Festlegung eines Digitalisierungsfahrplans zunächst organisatorische und rechtliche Vereinfachungspotenziale zu prüfen. Für die OZG-Umsetzung wurden Architekturrichtlinien erstellt, um die Portalverbundfähigkeit jeder Online-lösung sicherzustellen.</p>	<p>Nutzerfreundlichkeit ist die entscheidende Voraussetzung für Akzeptanz und Erfolg jeglicher Digitalangebote und damit auch für die Umsetzung des OZG. Jede Verwaltungsleistung muss vom Bürger her gedacht werden. Dieser muss bestenfalls nichts tun (z.B. antragsloses Kindergeld). Dies zu erreichen, erfordert eine besondere Anstrengung auf Seiten der Verwaltung. Das Normenscreening der letzten Legislaturperiode hat nur mäßigen Erfolg gebracht. Ein erneuter Anlauf sollte von vornherein alle papiergebundenen Schriftformerfordernisse und Nachweispflichten abschaffen und Ausnahmen nur im begründeten Einzelfall zulassen. Wie dieser Digitaltauglichkeits-Check organisiert und auch bei zukünftigen Gesetzen sichergestellt werden soll (E-Government-TÜV) ist noch unklar. Die Vereinfachungsvorschläge aus jedem OZG-Projekt sollten in jedem Fall umgesetzt und die gesetzlichen Vorgaben mutig angepasst werden. Um für alle OZG-Leistungen ein Höchstmaß an Nutzerfreundlichkeit zu erreichen, bedarf es verbindlicher Kriterien, wie sie mit dem Digitalen Servicestandard im Vereinigten Königreich und vielen anderen Ländern existieren. Hilfreich wäre es, die vorhandenen Architekturvorgaben in einem solchen Servicestandard zu bündeln und im Rahmen eines Digitalisierungspakts von Bund, Ländern und Kommunen zu verankern. Mit der Unterzeichnung der Tallinn-Declaration ist es nicht getan: Jeder Minister sollte verpflichtet sein, selbst einmal die Prototypen digitaler Verwaltungsangebote zu testen, bevor diese freigeschaltet werden.</p>

<p>Standardisierung, Architekturmanagement, Infrastruktur</p>	<p>Die OZG-Leistungen werden erst dann zugänglich, wenn sie im Portalverbund verfügbar gemacht werden. Das Bundesportal soll im Herbst 2018 freigeschaltet und mit ersten Landesportalen verknüpft sein.</p> <p>Damit digitale Verwaltungsangebote über alle föderalen Ebenen und fachlichen Grenzen hinweg funktionieren, plant die Bundesregierung verbindliche Regelungen für Standards, Systemarchitekturen und Interoperabilität. Eine solche föderale E-Government-Architektur ist nötig, um heterogene, dezentrale Anwendungen, unterschiedliche Verwaltungsportale und Datenbestände, aber auch zentrale IT-Komponenten zu verbinden. Das föderale Informationsmanagement (FIM) mit seinen Standards für Leistungs-, Prozess- und Datenfeldbeschreibungen soll dafür Grundlage sein. Später soll die FITKO das Architekturmanagement übernehmen.</p> <p>Damit Daten von Bürgern und Unternehmen nicht immer wieder abgefragt oder in Form von Papierdokumenten eingereicht werden müssen, sollen Daten zwischen Behörden ausgetauscht werden dürfen. Dazu sollen öffentliche Register fit gemacht und die hierzu vorgelegten Vorschläge des Normenkontrollrates geprüft werden.</p> <p>Der Zugang zum Portalverbund soll über Servicekonten erfolgen. Darin sollen Bürger und Unternehmen unterschiedliche Möglichkeiten erhalten, sich für digitale Angebote auszuweisen sowie ihre Daten verwalten und freigeben zu können. Das NKR-Register-Gutachten empfiehlt, dafür ein Datencockpit im Servicekonto einzurichten.</p> <p>Der elektronische Personalausweis soll zu einem universellen, sicheren und einfach einsetzbaren Authentifizierungsmedium werden, der auch im privatwirtschaftlichen Bereich Anwendung findet.</p>	<p>Während erfolgreiche E-Government-Länder ein einheitliches Bürger- und Unternehmensportal haben, setzt Deutschland auf die Verknüpfung bestehender Portale. Dies ist mit erheblichen Herausforderungen verbunden. Dieser Aufwand lohnt sich nur, wenn die Angebote des Portalverbunds überzeugen und eine hohe Nutzerquote und Nutzerzufriedenheit erreicht wird. Der Nachholbedarf für Standardisierung und ein orchestrierendes Architekturmanagement in Deutschland ist sehr groß. Wie dies konkret ausgestaltet und in der Fläche durchgesetzt werden soll, ist noch nicht klar. Das gilt insbesondere in der für die OZG-Umsetzung kritischen Übergangszeit, bis FITKO seine Arbeit aufnehmen kann. Zudem ist fraglich, ob die vorhandenen und geplanten Ressourcen dafür ausreichen. Die Leistungsfähigkeit von FIM und KOSIT (Koordinierungsstelle für IT-Standards) entsprach bisher eher einer Standardisierungsmanufaktur, muss in Zukunft aber auf das Niveau einer Standardisierungsfabrik gehoben werden. Ohne eine Registermodernisierung wird die Digitalisierung von Staat und Verwaltung nicht erfolgreich verlaufen. Trotz breiter Zustimmung zu den Ergebnissen des entsprechenden NKR-Gutachtens und des Prüfauftrags im Koalitionsvertrag plant die Bundesregierung bisher nur sehr begrenzte Aktivitäten (registergestützter Zensus), die das Gesamtproblem noch nicht ausreichend adressieren. Hier bedarf es eines wesentlich breiter angelegten grundsätzlicheren Ansatzes. Servicekonten sind der Schlüssel zum Portalverbund und eine der wichtigsten zukünftigen IT-Komponenten. Bund und Länder entwickeln jedoch verschiedene Servicekonten, anstatt sich auf ein nationales Servicekonto zu einigen. Es ist noch nicht absehbar, ob es gelingt und im Aufwand angemessen ist, diese Servicekonten gleichermaßen zu Datencockpits auszubauen sowie untereinander und europaweit kompatibel zu machen.</p>
---	---	--

4.2 Registermodernisierung

Sowohl die Umsetzung des OZG als auch das Gelingen des KONSENS-Projektes gehen mit dem Anspruch einher, digitale Verwaltungsangebote bürger- und unternehmensfreundlich anzubieten. Das kann nur gelingen, wenn die benötigten Daten vollständig elektronisch bereitgestellt und mit Zustimmung der Betroffenen zwischen Behörden ausgetauscht werden können. Dafür sind rechtliche, organisatorische und technische Anpassungen im öffentlichen Datenmanagement, insbesondere bei den öffentlichen Registern erforderlich. Erfolgreiche Beispiele aus Österreich, Dänemark und anderen Ländern zeigen, wie stark der Erfolg dieser E-Government-Pioniere auf ihrer Bereitschaft aufbaut, sich frühzeitig der Harmonisierung und Konsolidierung ihrer Datenbestände zu widmen.



Abbildung 20: Registerlandschaft in Deutschland heute¹²

Ende 2017 hat der NKR das Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ veröffentlicht. Es zeigt, wie stark die deutsche Registerlandschaft zersplittert ist.

Gleiche oder ähnliche Daten werden oft mehrfach erhoben, in unterschiedlichen Formaten gespeichert und liegen nicht immer in ausreichender Qualität vor. Ein Datenaustausch zwischen Behörden bzw. Verwaltungsbereichen ist – wenn dies überhaupt rechtlich zugelassen wird – nur in Teilen möglich sowie technisch und organisatorisch aufwändig.

12 Vgl. Statistisches Bundesamt: „Register in Deutschland: Ist-Zustand“, 2017.

Digitale Verwaltungsprozesse auf Basis moderner Register versprechen nicht nur qualitativ bessere Verwaltungsleistungen. Sie erschließen auch ein Einsparpotenzial von über 6 Mrd. Euro pro Jahr, wobei die Verwaltung selbst mit knapp 4 Mrd. Euro am meisten profitiert.

Erstes vielversprechendes Beispiel ist die vorausgefüllte Steuererklärung. Die Daten, die bisher vom Steuerpflichtigen selbst eingetragen werden mussten, werden nun elektronisch in seine Steuererklärung voreingetragen, so dass der Steuerpflichtige diese gegebenenfalls nur zu übernehmen braucht.

Derzeit erweitert die Finanzverwaltung kontinuierlich die Zahl der Daten, die bereits „voreingetragen“ werden. Dies sind z.B. Lohn, Renten, private Krankenversicherungsbeiträge und Sozialleistungen.

Das NKR-Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ spricht einige Empfehlungen aus, die sich in drei Handlungsschwerpunkten zusammenfassen lassen:

4.2.1 Basisdatenprogramm

Die wichtigsten Basisdaten von Bürgern, Unternehmen und Immobilien müssen identifiziert und als Grundstock eines harmonisierten öffentlichen Datenwesens weiter standardisiert werden. Zumindest für den Bereich der Steuerverwaltung gibt es mit der Software „Ginster“ schon etwas, das in diese Richtung geht und beispielsweise Namen, Anschriften, Bankverbindungen und Kennbuchstaben der Steuerpflichtigen enthält. Die zugehörigen Register müssen überprüft und ertüchtigt werden (z.B. im Personenstands- und Meldewesen). Redundanzen im Datenbestand müssen abgebaut, eine hohe Datenqualität sichergestellt und fehlende Datenbestände aufgebaut werden (z.B. Grundstücks- und Wohnregister, Bildungsstandsregister).

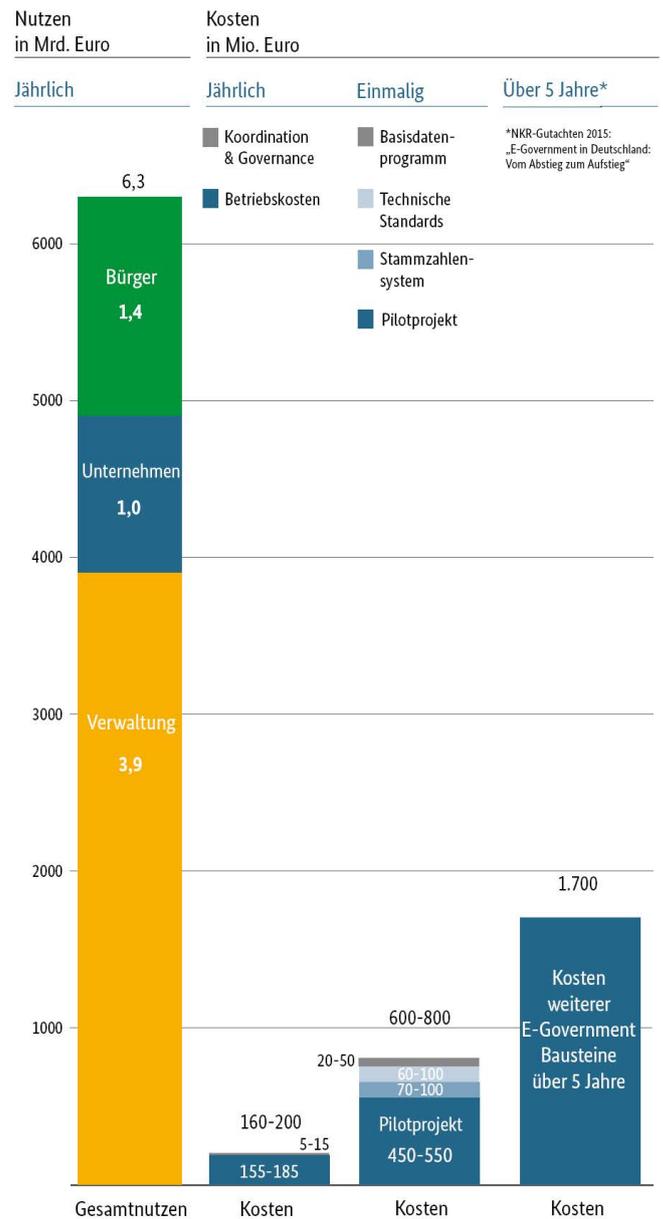


Abbildung 21: Einsparpotenzial in Milliardenhöhe durch digitale, registergestützte Verwaltungsleistungen¹³

13 Vgl. Ergänzende Dokumentation zum NKR Gutachten 2017; McKinsey: Kosten für weitere E-Government Bausteine aus NKR Gutachten 2015 („E-Government in Deutschland“).

Gleichzeitig muss der Zugriff auf diese Basisdaten für alle Behörden und Fachverfahren geöffnet und auf einheitliche Weise geregelt und organisiert werden. Eine Zentralisierung bestehender Register ist dafür keine zwingende Voraussetzung.

Nutzung von Verwaltungsdaten für die amtliche Statistik

Die Vernetzung bestehender Verwaltungsdaten verschiedener Bundes- und Landesbehörden kann dazu beitragen, den Umfang und somit die **Kosten von Primärerhebungen** durch die Statistikbehörden bei gleichbleibendem Qualitätsniveau zu **reduzieren**. Im Nachgang des NKR-Gutachtens 2017 widmet sich der NKR daher gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt, dem Statistischen Landesamt Bremen, Vertretern des Statistischen Beirates und zahlreichen Bundesbehörden verstärkt der Frage, wie Verwaltungsdaten für die amtliche Statistik genutzt werden können, insbesondere im Energiebereich.

Ziele der Nutzung von Verwaltungsdaten für die amtliche Statistik sind:

- Ersetzen von Befragungen bzw. einzelnen Befragungsmerkmalen bei Unternehmen und Bürgern zur Reduzierung ihrer damit verbundenen Berichtspflichten,
- Ergänzung der amtlichen statistischen Erhebungen und neue Analysemöglichkeiten.

Bereits jetzt ist das Statistische Bundesamt nach dem Bundesstatistikgesetz vor der Anordnung oder Änderung einer Bundesstatistik verpflichtet, zu prüfen, ob bei Stellen der öffentlichen Verwaltung Daten vorhanden sind, die für die Erstellung der jeweiligen Bundesstatistik qualitativ geeignet sind.

Überlegungen dazu wird der NKR in die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) im Herbst diesen Jahres einberufene ressortübergreifende **Bund-Länder Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten** einbringen.

Eine besondere Herausforderung stellen Einkommensnachweise dar, für deren standardisierte und elektronische Bereitstellung bisher noch keine Lösung gefunden wurde. Wie praktisch wäre es, wenn z.B. die **Steuerverwaltung**, der de facto alle Einkommensarten einer Person oder eines Unternehmens bekannt sein dürften, einen solchen Basisservice anbieten könnte?

4.2.2 Kennzahlensystem und Datencockpit

Behörden können Daten nur dann automatisiert aus Registern abrufen, wenn diese den Bürgern und Unternehmen eindeutig zuzuordnen sind. Dazu werden einheitliche Identifikationsnummern benötigt. Es empfiehlt sich, ein **Stammzahlensystem nach österreichischem Vorbild** einzuführen. In diesem Modell vergibt und verwaltet eine zentrale Stammzahlenstelle eindeutige, lebenslange Identifikationsnummern.

Aus diesen lassen sich bereichsspezifische Kennzahlen ableiten, die in den einzelnen Registern und – zusätzlich verschlüsselt – zum Datenaustausch zwischen Behörden verwendet werden.

Diese bereichsspezifischen Kennzahlen können nicht zu einem datenschutzrechtlich bedenklichen singulären Personenkennzeichen zusammengeführt werden.

Zu ergänzen wäre ein Mechanismus, der Datenzugriffe dokumentiert. Bürger und Unternehmen sollten die Zugriffsrechte öffentlicher Stellen auf ihre Daten selbständig verwalten und nachvollziehen können. Ein solches Datencockpit sollte als Teil der geplanten Servicekonten verankert werden. Dies könnte perspektivisch sogar zu einer Verbesserung des Datenschutzes führen. Wenn nicht nur der Staat die Daten seiner Bürger einfacher nutzen könnte, sondern auch die Bürger in die Lage versetzt würden, Transparenz über diese Datenverwendung zu erlangen, würde eine „Waffengleichheit“ hergestellt. Dem warnenden Bild des „gläsernen Bürgers“ würde das Positivbild der „gläsernen Verwaltung“ gegenübergestellt.

4.2.3 Standardisierungsregime und zentrale Koordinierung

Gerade bei Beibehaltung einer dezentralen Registerlandschaft kommt der Standardisierung von Formaten und Schnittstellen und der Konzeption und Pflege einer klugen Gesamtarchitektur große Bedeutung zu. Dafür braucht es eine zentrale Stelle für Registermodernisierung; am besten angesiedelt bei FITKO, der im Aufbau befindlichen Anstalt für Föderale IT-Kooperation von Bund und Ländern. Diese muss eng mit entsprechenden Kopfstellen der Steuerverwaltung und dem Justizbereich zusammenarbeiten, die beide wichtige Register und Datenbestände verantworten.

4.2.4 Handlungsauftrag im Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode

Im aktuellen Koalitionsvertrag heißt es: „Wir verankern eine Opt-in-Lösung, die das Zustimmungsrecht der Bürger festschreibt. Damit ermöglichen wir Behörden, Daten über gemeinsame Register und eindeutige, registerübergreifende Identifikationen zu verknüpfen („once-only“-Prinzip). Wir werden die öffentlichen Register modernisieren und dafür die Vorschläge des NKR prüfen.“ An anderer Stelle heißt es weiter: „Damit Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ihre Daten nur einmal angeben müssen, entwickeln wir ein behördenübergreifendes Datenmanagement, das die Weitergabe von Daten zwischen Behörden erleichtert und gleichzeitig das hohe deutsche Datenschutzniveau erhält.“

Die Bundesregierung sollte diese Prüfung zügig abschließen. Um bis zum Ende der Legislaturperiode spürbare Erfolge zu erzielen und ein behördenübergreifendes Datenmanagement zu etablieren, müssen Politik und Verwaltung die Registermodernisierung schnell zu einem Schwerpunktthema machen. Dazu gehört es auch, sich Gedanken über die Einführung eines **Bildungsstandsregisters** sowie eines **Gebäude- und Wohnungsregisters** zu machen. Beide Register werden nicht nur für einen vollautomatisierten Zensus gebraucht, sondern würden auch zu einer besseren Datengrundlage für strategische und planerische Entscheidungen von Politik und Verwaltung führen. Beim Gebäude- und Wohnungsregister bestehen Überschneidungen hinsichtlich der Diskussion über die Reform der Grundsteuer. Insofern besteht hier doppelter Handlungsbedarf.



Abbildung 22: Mögliche Daten für ein zentrales Gebäude- und Wohnungsregister unter Nutzung bestehender Register/ Datenbanken

Hamburger Modellprojekt „Kinderleicht zum Kindergeld“

In Hamburg wird erprobt, wie es gelingen kann, dass Eltern keine Behördengänge mehr erledigen müssen, um ihr Kind beim Einwohnermeldeamt anzumelden, eine Geburtsurkunde, eine Steuer-Identifikationsnummer (St-ID) oder auch Kindergeld zu erhalten. An diesem behördenübergreifenden gemeinsamen Projekt beteiligen sich diverse Behörden der Stadt Hamburg, die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit sowie zwei Kliniken. Die werdenden Eltern erhalten statt 50 Seiten Einzelanträgen einen nur 3 Seiten umfassenden Kombi-Antrag vor der Geburt beim Geburtsvorbereitungstermin in den zwei beteiligten Hamburger Kliniken. Dort geben sie die Unterlagen bei der Aufnahme auch ab. Die Klinik übermittelt nach der Geburt die Geburtsanzeige an das Standesamt Altona bzw. Nord. Dort wird die Geburtsurkunde erstellt und an die Eltern gesandt. Nach der Eintragung ins Personenstandsregister informiert das Standesamt das Einwohnermeldeamt der Hansestadt und die zuständige Familienkasse. Das Einwohnermeldeamt überträgt die Daten des Neugeborenen und der Eltern in das Melderegister und übermittelt elektronisch die für die Vergabe der St-ID des Kindes notwendigen Daten an das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Das BZSt vergibt die St-ID für das Neugeborene und versendet die Mitteilung an die Eltern. Die Familienkasse bearbeitet den Kindergeldantrag, erstellt die Bewilligung und veranlasst die Auszahlung auf das Konto des bzw. der Kindergeldberechtigten. So erhalten die Eltern diese Leistungen binnen weniger Arbeitstage. Damit ist alles erledigt, bevor Mutter und Kind die Klinik verlassen.

Das Pilotprojekt zeigt: Die Prozesse ermöglichen es, dass es auch gänzlich ohne lästige Behördengänge geht. Insofern bleibt es unverständlich, wieso es nicht bundesweit für diese verschiedenen staatlichen Leistungen nur einen lebenslagenbezogenen Antrag gibt und dieser Prozess nicht gänzlich digital ausgestaltet wird.

4.3 Verwaltungsmodernisierung

Für das Funktionieren von Staat und Gesellschaft braucht es eine moderne, bürger- und unternehmensorientierte, leistungsfähige und krisenfeste Verwaltung. Deutschland ist hier grundsätzlich gut aufgestellt. Allerdings hat die Flüchtlingskrise gezeigt, an welchen Stellen es Nachholbedarf gibt. Neben den anhaltenden Herausforderungen von Migration und Integration muss die Verwaltung mit einem immer stärker wachsenden Aufgabenbestand, den steigenden Serviceansprüchen von Bürgern und Unternehmen sowie den Herausforderungen der Digitalisierung und des Fachkräftemangels zurechtkommen. Mit Blick auf die Zukunft können die Flüchtlingskrise und die sich daraus ableitenden höheren Anforderungen an die Verwaltung als Chance für Reformen begriffen werden. Es besteht jedoch die Gefahr, in alte Denk- und Verhaltensmuster zurückzufallen und den Modernisierungsimpuls ungenutzt zu lassen.

Frühere Initiativen, wie beispielsweise der 2010 gegründete Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“, wurden nicht fortgeführt und sind ohne spürbare Wirkung für eine Verwaltungsmodernisierung geblieben. Andere kluge Vorschläge, etwa die Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, werden kaum wahrgenommen.

Zur Dringlichkeit einer gezielten Modernisierung der öffentlichen Verwaltung hat sich der NKR in seinem Papier „Anmerkungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung: Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit von Staat und Verwaltung“¹⁴ geäußert. Im Zentrum steht der Vorschlag für **Audits und Stresstests** relevanter Bundesbehörden.

4.3.1 Handlungsfähigkeit erhalten und verbessern - Stresstest relevanter Bundesbehörden durchführen

Die Verwaltung muss einerseits im **Regelbetrieb** gut funktionieren und andererseits für Krisen gewappnet sein. Die Erfahrungen der Flüchtlingskrise haben in wichtigen Teilen der deutschen Verwaltung spürbare Defizite offengelegt. Daher sollten sich wichtige Bundesbehörden regelmäßigen **Audits** und zusätzlichen **Stresstests** unterziehen.

Bislang wird die Frage nach der Leistungsfähigkeit der deutschen Verwaltung im Krisenfall nur vereinzelt bei Auftreten akuter Probleme, wie etwa zuletzt beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), gestellt. Sinnvoller wäre es, proaktiv zu handeln und sich kontinuierlich mit der Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit (sog. Resilienz) der Verwaltung gegenüber Krisen zu befassen. Deshalb muss die Leistungs-

14 Vgl. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Artikel/2018-02-22_NKR_Schlussfolgerungen_Fluechtlingskrise.html.

und Handlungsfähigkeit relevanter Behörden – ebenso wie dies bei Unternehmen üblich ist – regelmäßig auf den Prüfstand gestellt werden und selbstverständlicher Teil der politischen Agenda sein. Nur so können Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt, Gegenmaßnahmen eingeleitet und kann in Krisensituationen effektiv gehandelt werden.

Mittels regelmäßiger Audits ist zu untersuchen, ob eine Behörde für den **Regelbetrieb** gut aufgestellt ist und inwiefern sie dem „Standard einer guten Behörde“ entspricht. Ziel ist es, die **Robustheit** einer Behörde zu überprüfen und zu stärken. Der Grundgedanke ist: Je besser der Regelbetrieb abgesichert ist, umso robuster reagiert die Behörde auch auf akute Störungen bzw. Krisen.

Audits sollten folgende Handlungsfelder betrachten:

- **Strategiefähigkeit und Risikomanagement:** Hat die Behörde strategische Ziele formuliert und überprüft sie fortwährend deren Erfüllung? Analysiert die Behörde ihre individuellen Risiken und mögliche Krisenszenarien? Werden aktiv Vorkehrungen getroffen?
- **Behördenstrukturen und -prozesse:** Sind die Strukturen und Abläufe dokumentiert und auf eine optimale Aufgabenerledigung und Strategieumsetzung zugeschnitten? Können Strukturen und Prozesse flexibel und zügig angepasst werden?
- **Ressourcenausstattung:** Sind personelle und finanzielle Ressourcen zur Aufgabenerfüllung im Regelbetrieb ausreichend?
- **Digitalisierungsgrad:** Wie digital ist die Arbeit einer Behörde einschließlich der Führungsebene?
- **Personalentwicklung und Organisationskultur:** Entspricht die Zusammensetzung des Personals den fachlichen und strategischen Anforderungen?

Stresstest – Was passiert in Krisen?

Mittels Stresstests ist zu untersuchen, welche Vorkehrungen in einer Behörde getroffen wurden, um in Krisen (z.B. schlagartig erhöhtes Antragsaufkommen) weiterhin wirksam arbeiten zu können und **handlungsfähig** zu bleiben. Stresstests sollen insbesondere folgende Aspekte beinhalten:

- **Flexibler Ressourceneinsatz:** Können personelle und finanzielle Ressourcen flexibel und kurzfristig innerhalb der Organisation bzw. zwischen Organisationen umgeschichtet werden (z.B. gemeinsamer Personalpool für Krisenfälle, Infrastruktur)?
- **Krisenpläne:** Gibt es interne und behördenübergreifende Krisenpläne bzw. -prozesse? Können Arbeitsstrukturen schnell angepasst werden?

Ziel sollte es sein, **bis zum Ende der Legislaturperiode** ausreichende Erfahrungen sowohl mit Audits als auch mit Stresstests zu sammeln und sich daraus ergebende Maßnahmen in Angriff zu nehmen bzw. bereits umzusetzen. Dafür muss spätestens bis Ende 2019 mit der Durchführung von Audits und Stresstests begonnen werden. Deren Konzeption sollte bis Mitte 2019 beendet sein. Der NKR ist bereit, dieses Projekt zu unterstützen.

4.3.2 Weitere Themen der Verwaltungsmodernisierung

In seinem Papier „Anmerkungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung: Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise“ äußert sich der NKR zu weiteren Aspekten einer notwendigen Verwaltungsmodernisierung. Unter anderem werden **Leistungsvergleiche zwischen Bundesländern** gemäß Artikel 91d Grundgesetz (GG) gefordert, um föderalen Wettbewerb zu stärken, aber auch die Verbreitung guter Praktiken zu beschleunigen. Die Bundesländer sind insbesondere mit dem Vollzug von Bundesrecht befasst – ein systematischer Austausch über Vollzugsdefizite und Erfolge ist daher dringend geboten.

Ebenso wird vorgeschlagen, **die Steuerungs- und Strategiefähigkeit der Bundesregierung** zu stärken. Das Bundeskanzleramt könnte stärker als bisher für eine konsistente Gesamtstrategie Sorge tragen, wenn es um große Herausforderungen geht, die sich im Rahmen von Ressortgrenzen nicht wirksam adressieren lassen. Zur Behandlung komplexer Querschnittsthemen bedarf es einer ressortübergreifenden strategischen Steuerung, die Zieldefinitionen, deren Operationalisierung sowie Zielüberprüfung enthält.



5. EU und Internationales

5. EU und Internationales

Der NKR engagiert sich im Rahmen seiner Aufgaben nicht nur national, sondern auch international. Neben dem Blick auf die Gesetzgebung in Brüssel tauscht sich der NKR regelmäßig mit internationalen Partnern aus.

5.1 EU ex ante-Verfahren

Um die Folgekosten aus EU-Recht möglichst gering zu halten oder gar zu vermeiden, hat die Bundesregierung das sog. EU ex ante-Verfahren¹⁵ entwickelt. Ziel und Zweck des seit 2016 existierenden Verfahrens ist es, vor allem solche Legislativvorschläge der EU-Kommission, die möglicherweise hohe Folgekosten in Deutschland haben, frühzeitig und systematisch in den Blick zu nehmen und unnötige Kosten zu vermeiden.

In dem Berichtszeitraum 2017/2018 hat der NKR 95 (im Vorjahr 104) EU ex ante-Vorhaben geprüft, davon 61 (im Vorjahr 64) mit einem Impact Assessment der EU-Kommission. Von diesen Vorhaben wurden für acht (im Vorjahr fünf) EU-weite jährliche Kosten von voraussichtlich mehr als 35 Mio. Euro erwartet.

Die Haltung der EU-Kommission, nur zu solchen Legislativvorschlägen eine Folgenabschätzung zu erstellen, bei denen sie nach eigener Einschätzung signifikante Auswirkungen erwartet, ist aus Sicht des NKR nicht nachvollziehbar. Denn oft wird das Ausmaß der gesamten Auswirkungen erst deutlich, wenn eine Folgenabschätzung erstellt wird.

Wenn die EU-Kommission die Entscheidung getroffen hat, keine Folgenabschätzung zu erstellen, gibt es auch keinen Kontrollmechanismus, durch den Fehleinschätzungen korrigiert werden können. Denn das Kontrollgremium der EU-Kommission, das Regulatory Scrutiny Board, kann kraft seines Mandates nur von der EU-Kommission zugeleitete Folgenabschätzungen überprüfen. Gemeinsam mit der Bundesregierung setzt sich der NKR deshalb bei der EU-Kommission dafür ein, dass zu allen Legislativvorschlägen eine Folgenabschätzung erstellt wird, die anschließend durch das Regulatory Scrutiny Board überprüft wird. Für Vorhaben, bei denen aller Voraussicht nach nur geringfügige Auswirkungen zu erwarten sind, können über den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausreichend flexible Lösungen gefunden werden.

Im Berichtszeitraum begleitete die Bundesregierung im Vergleich zum Vorjahr nur relativ wenige Legislativvorschläge frühzeitig mit einem EU ex ante-Verfahren. Grund dafür war, dass das Verfahren formal durch eine Anforderung des **Europaausschusses des Deutschen Bundestages** ausgelöst wird, der wegen der langen Dauer der Regierungsbildung zunächst nicht tagte. Dadurch wurde das EU ex ante-Verfahren für einige Kommissionsvorschläge erst sechs Monate nach der Veröffentlichung der Vorschläge durchgeführt, als die Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen bereits weit fortgeschritten waren.

15 Wie funktioniert das EU ex ante-Verfahren? - Nähere Informationen unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/EU_Internationales/Einfluss_Europ_Regelungen/EU_Ex_ante_Verfahren/_node.html

Dies ist aus Sicht des NKR so nicht hinnehmbar, da durch die verzögerte Bearbeitung der eigentliche Zweck, in den Ratsarbeitsgruppen Einfluss zur Kostenbegrenzung zu nehmen, nicht erreicht werden kann. Auch wenn das Verfahren formal an die Anforderungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union gekoppelt ist, muss für die Phase des Legislaturwechsels zukünftig eine Regelung gefunden werden, die gewährleistet, dass die Kostenschätzungen zu Beginn der Verhandlungen in Brüssel vorliegen.

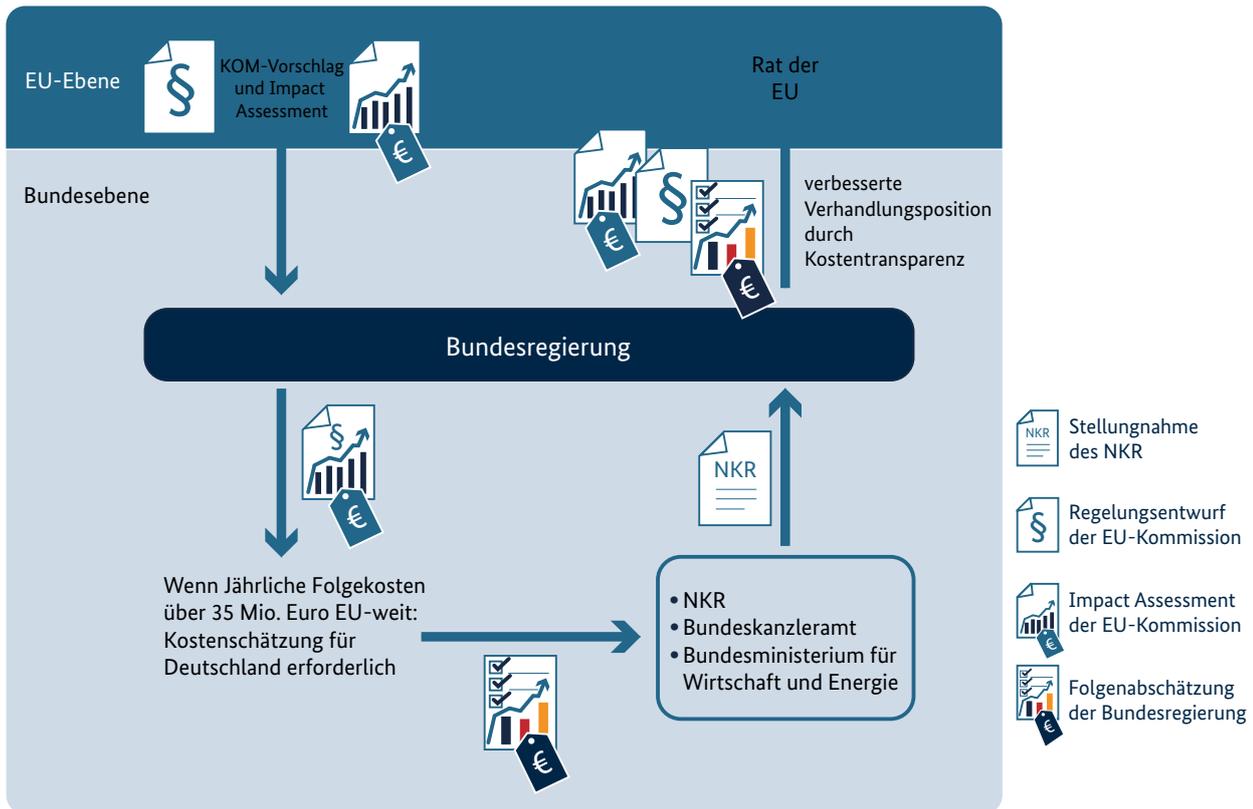


Abbildung 23: EU ex ante-Verfahren

Die Bundesregierung hat angekündigt, das von ihr durchgeführte EU ex ante-Verfahren im zweiten Halbjahr 2018 zu evaluieren. Der NKR wird im Zuge dessen mit den Ressorts diskutieren, wie man die Qualität der Checklisten weiter verbessern und das Verfahren insgesamt wirksamer gestalten kann. Bisher wurden mehr als die Hälfte (knapp 60 Prozent) der Checklisten erst nach Ablauf der 14-tägigen Frist dem NKR zugeleitet. Das gilt vor allem auch für Kommissionsvorschläge, die hohe Folgekosten nach sich ziehen und bei denen es deshalb besonders wichtig ist, frühzeitig ein möglichst präzises Bild von den Folgekosten zu erhalten. Die von den Staatssekretären beschlossene 14-tägige Frist muss künftig eingehalten werden.

Darüber hinaus gibt es weiteren Verbesserungsbedarf, um die Wirksamkeit des Verfahrens zu erhöhen. Die Qualität eines Verfahrens wird nach der Erfahrung des NKR immer dann gesteigert, wenn es nicht nur eine interne Übung bleibt, sondern Transparenz erzeugt wird, in dem Dritte beteiligt werden und einen Einblick in die Ergebnisse erhalten.

Der NKR ist deshalb der Auffassung, dass die Bundesregierung künftig auch Länder und Verbände in das Verfahren miteinbeziehen muss, zumal die Verbände eine solche Beteiligung wegen der immer noch stärker werdenden Bedeutung der EU-Gesetzgebung für unverzichtbar halten. Völlig unverständlich ist zudem, dass auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages oder auch der Bundesrat die Checklisten der Bundesregierung und die dazugehörenden NKR-Stellungnahmen bisher nicht erhalten.

5.2 Multilateraler Austausch mit internationalen Partnern

Wer oder was ist das Netzwerk RegWatchEurope?

Der NKR hat sich mit sechs weiteren unabhängigen Gremien in Europa, die von ihrer Regierung oder ihrem Parlament einen Auftrag zur Prüfung von Folgenabschätzungen haben, zu dem informellen Netzwerk RegWatchEurope zusammengeschlossen. Neben dem NKR aus Deutschland gehören das Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) aus den Niederlanden, das Regulatory Policy Committee (RPC) aus dem Vereinigten Königreich, der schwedische Regelradet (SBRC) ebenso wie der norwegische Regelradet (NBRC) sowie das Tschechische Regulatory Impact Assessment Board (RIAB) und der finnische Council of Regulatory Impact Analysis (FCRIA) dazu. Das Netzwerk dient sowohl dem Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedern als auch der Vertretung gemeinsamer Interessen auf EU-Ebene und im internationalen Kontext. Der Vorsitz innerhalb des Netzwerks wechselt jährlich. Im Jahr 2017 hatte das britische RPC, im Jahr 2018 führt der schwedische SBRC den Vorsitz.

Die Mitglieder des Netzwerks treffen sich mehrmals im Jahr, um sich über die aktuellen Entwicklungen in den Mitgliedsländern auszutauschen und um sich mit externen Gesprächspartnern, wie beispielsweise aus den EU-Institutionen oder der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) zu treffen. Einer der wichtigsten Gesprächspartner ist dabei das Regulatory Scrutiny Board (RSB), das Prüfungsgremium für Folgenabschätzungen und Evaluierungen der EU-Kommission.

Im Fokus des Austauschs mit dem RSB stand im vergangenen Jahr die Methodik zur Quantifizierung von Kosten und Nutzen. In drei Workshops dazu haben alle Beteiligten ein vertieftes Verständnis für die Vorgehensweise und die Methodik der übrigen Teilnehmer gewonnen. Außerdem wurden Perspektiven für mögliche weitere Fortschritte bei der Quantifizierung diskutiert und entwickelt.

Seit der Einsetzung des RSB durch die EU-Kommission (zuständiger Kommissar: Erster Vizepräsident Frans Timmermans) beobachten die Mitglieder des Netzwerks Fortschritte in der Qualität der Folgenabschätzungen der EU-Kommission.

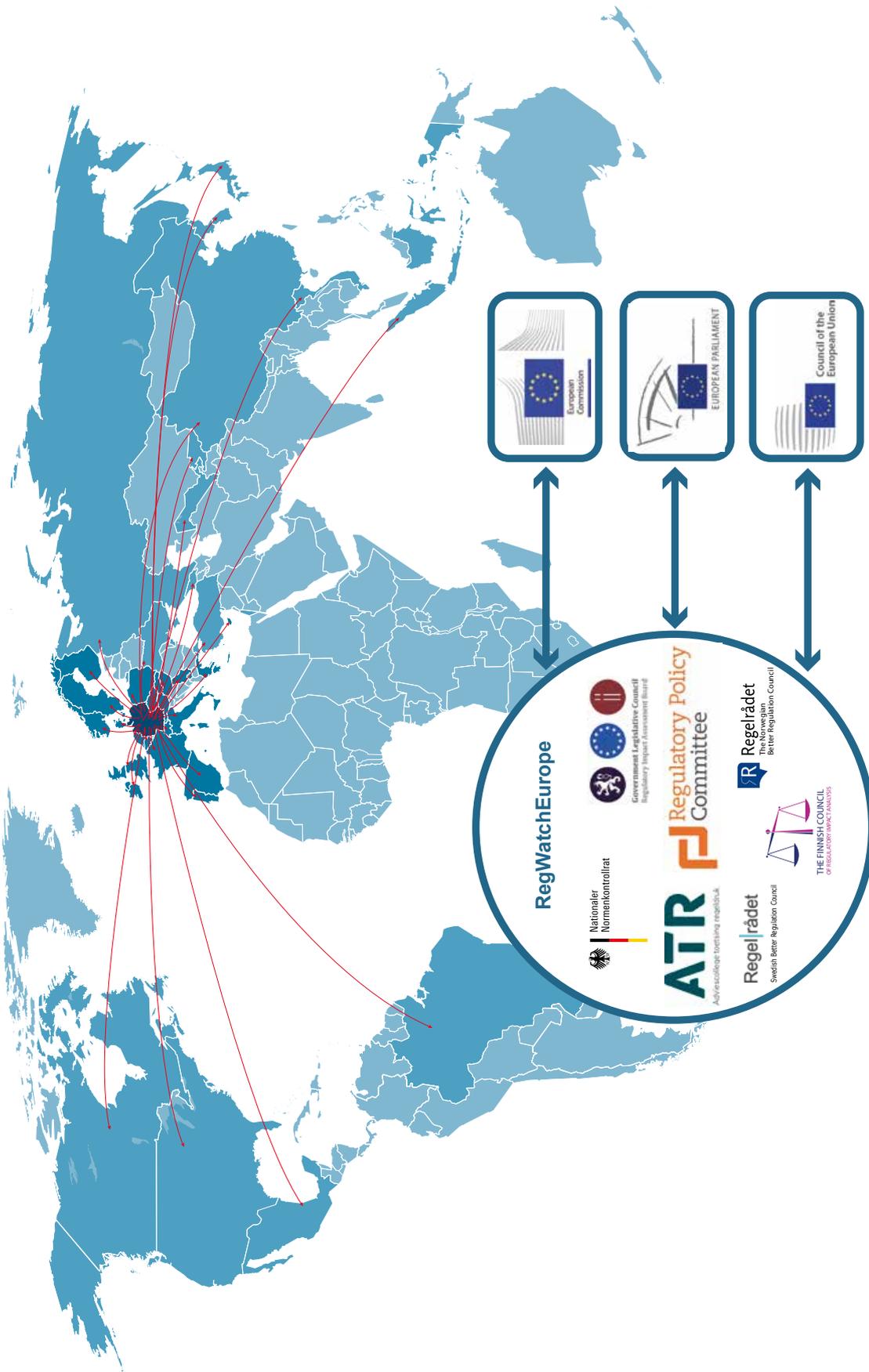


Abbildung 24: Multilateraler Austausch mit internationalen Partnern

Weitere Fortschritte könnten nach Auffassung von RegWatchEurope künftig durch die vollständige Unabhängigkeit des Prüfungsgremiums erzielt werden. Diese und andere Forderungen werden Teil eines Positionspapiers sein, das das Netzwerk RegWatchEurope für die Europawahlen im Jahr 2019 entwickeln wird. Die EU-Kommission führt bis zum 23. Oktober 2018 eine öffentliche Konsultation zu ihrem institutionellen Ansatz für eine bessere Rechtsetzung durch. Das Netzwerk Regwatch Europe wird sich mit einer Stellungnahme an dem Konsultationsprozess beteiligen.

Das Netzwerk hat sich im Berichtszeitraum zudem verstärkt in die Arbeit des Regulatory Policy Committee der OECD eingebracht. Für die Mitglieder des Netzwerks bietet dieser Ausschuss eine gute Gelegenheit, ihre reichhaltigen Erfahrungen mit der unabhängigen Prüfung von Folgenabschätzungen auch mit den Vertretern anderer OECD Mitgliedsländer zu teilen und zu diskutieren. Das Netzwerk strebt eine Vertiefung der engeren Zusammenarbeit mit dem Regulatory Policy Committee der OECD an.

Neben den multilateralen Kontakten unterhält der NKR auch bilaterale Beziehungen, um das Modell eines unabhängigen Prüfungsgremiums für Folgenabschätzungen und Ergebnisse seiner Arbeit bekannt zu machen.

Aus Sicht des NKR wäre es wünschenswert, wenn sich noch mehr Länder dazu entschließen würden, ein unabhängiges Gremium zur Prüfung von Folgenabschätzungen einzusetzen. Das gilt besonders für die Länder, die Mitglied der Europäischen Union sind, aber auch für Drittstaaten. Im Berichtszeitraum gab es dazu einen besonders engen Austausch mit der Schweiz, da es auch dort Überlegungen gibt, ein unabhängiges Prüfungsgremium einzurichten.

6. Anlagen

6. Anhang

6.1 Vorschläge des NKR

Bürokratieentlastung

Unterswellenvergabeordnung: Umsetzung durch die Länder	14
Einmaligen Erfüllungsaufwand im Abschreibungsmodell berücksichtigen	18
One in one out-Regel: Einbeziehung der Be- und Entlastungen aus EU-Richtlinien (K5 ¹⁶)	20
Eckpunktepapier zum Dritten Bürokratieentlastungsgesetz (K9)	27-28

Bessere Rechtsetzung

KMU-Test – Kosten pro durchschnittlichem Fall ausweisen	19
Erst der Inhalt, dann die Paragraphen – Einführung von Eckpunktepapieren zur öffentlichen Vorabkonsultation (K8)	24
Lebenslagenbefragung: Bessere Verständlichkeit von Gesetzen erreichen, digitale Angebote für Bürger und Unternehmen einrichten	29
Pilot ERBEX: Bund, Länder und Kommunen ermitteln Vollzugaufwand gemeinsam (K10)	31

Evaluierung

Einführung von Qualitätsstandards für eine gute Evaluierung (K7)	26
Aus den Erfahrungen lernen: Handlungsempfehlungen als zwingender Bestandteil jeder guten Evaluierung (K7)	26
Keine Novellierung ohne Evaluierung – Änderungen von Regelungen nur nach Evaluierung	26
Beteiligung von Ressorts und Verbänden bei Evaluierungen verbessern	27
Wirkungen von EU-Regelungen in Deutschland evaluieren	27

Digitalisierung

Verwaltungsdigitalisierung muss Chefsache werden – Steuerung der OZG-Umsetzung durch Bundeskanzleramt, BMI und Ministerpräsidenten (K2)	36-38
Breite Registermodernisierung starten, um ‚once-only‘-Prinzip zu etablieren (K1)	39
FITKO zügig personell aufstocken und Leistungsfähigkeit steigern	42
Aufgabenabgrenzung von FITKO, E-Government-Agentur, IT-Zentrum Bund und Digitalrat	42
Alle Bundesländer müssen Digitalisierungsbudgets zur OZG-Umsetzung aufstellen	43
Schriftformerfordernisse und Nachweispflichten abschaffen und Ausnahmen nur im begründeten Einzelfall zulassen	43
OZG-Umsetzung gemeinsam angehen - Digitalisierungspakt zwischen Bund, allen Ländern und den Kommunen schließen (K3)	43
Digitaltauglichkeits-Check für alle Gesetze und Verordnungen einführen	43
Tallin-Declaration umsetzen und Digitalen Servicestandard für Deutschland einführen.	43
Sicheres Stammzahlensystem nach österreichischem Vorbild und Datencockpit zur Datenverwaltung durch Bürger und Unternehmen einführen	48-49
Zentrale Stelle für Registermodernisierung bei FITKO einrichten	49
Aufbau eines Bildungsstands- sowie eines Gebäude- und Wohnungsregisters unter Nutzung bestehender Register/ Datenbanken	49

Verwaltungsmodernisierung

Audits / Stresstests bei relevanten Bundesbehörden einführen (K4)	51
Leistungsvergleiche zwischen Bundesländern stärken	53
Steuerungs- und Strategiefähigkeit der Bundesregierung stärken	53

EU ex ante-Verfahren

EU ex ante-Verfahren: Unternehmen, Verbände und Vollzugsbehörden einbeziehen (K6).	57
EU ex ante-Verfahren: Parlament über Ergebnisse informieren (K6)	57

6.2 Evaluierung von Regelungsvorhaben

Termin	Ressort	Regelungsvorhaben
2018	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur Absicherung stabiler und fairer Leistungen für Lebensversicherte
2018	BMFSFJ	Entwurf eines Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst
2018	BMJV	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten und zur Durchführung der Verordnung über Online-Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten
2018	BMWi	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bestimmungen zur Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung und zur Eigenversorgung
2018	BMAS	Verordnung zur Anpassung der Höhe des Mindestlohns
2018	BMVI	Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze
2018	BMG	Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung
2018	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze
2018	BMI	Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung, der Integrationskursverordnung und weiterer Verordnungen
2018	BMWi	Entwurf für ein Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung
2018	BMU	Gesetz zur Neuordnung des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten
2018	BMAS	Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung
2018	BMWi	Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Strommarktes
2018	BMWi	Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes
2018	BMF	Abwicklungsmechanismusgesetz
2018	BMVI	Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich
2018	BMVI	Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen
2018	BMEL	Verordnung zur Änderung der InVeKoS-Verordnung und des InVeKoS-Daten-Gesetzes
2018	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und –verlagerungen

2019	BMF	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (DSGD-Umsetzungsgesetz)
2019	BMVI	Entwurf einer Zweiten Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr
2019	BMVI	Dritte Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften
2019	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts u. zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes
2019	BMF	Rundschreiben zu dem Entwurf Mindestanforderungen an die Ausgestaltung von Sanierungsplänen
2019	BMU	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie
2019	BMWi	Entwurf eines Gesetzes zur Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen
2019	BMWi	Verordnung zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Fracking-Technologie
2019	BMJV	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie
2019	BMAS	Erste Verordnung zum Produktsicherheitsgesetz
2019	BMFSFJ	Entwurf eines Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf
2019	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen
2019	BMF	VO über Risikomanagement und Risikomessung beim Einsatz von Derivaten, Wertpapier-Darlehen und Pensionsgeschäften in Investmentvermögen nach dem Kapitalanlagegesetzbuch
2019	BMF	Kapitalanlage-Prüfungsberichtsverordnung
2019	BMF	Verordnung über Inhalt, Umfang und Darstellung der Rechnungslegung von Sondervermögen, Investmentaktiengesellschaften und Investmentkommanditgesellschaften sowie die Bewertung der dem Investmentvermögen zugehörigen Vermögensgegenstände
2019	BMVI	Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes
2019	BMEL	Einundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung
2019	BMJV	Entwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung
2019	BMVG	Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Soldatengesetzes
2019	BMF	Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Einreichung von Finanzinformationen nach dem Kreditwesengesetz
2019	BMF	Verordnung zur Bestimmung der technischen Anforderungen an elektronische Aufzeichnungs- und Sicherungssysteme im Geschäftsverkehr
2019	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen
2019	BMU	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie zur Beherrschung von Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates
2019	BMU	Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates
2019	BMU	Zweites Gesetz zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

2019	BMVI	Neuntes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften
2019	BMAS	Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes
2019	BMFSFJ	Formulierungshilfe zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Mutterschutzrechts - Drucksache 18/8963
2019	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken
2019	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen
2019	BMF	FATCA-USA-Umsetzungsgesetz
2019	BMF	Verordnung zur Umsetzung von unionsrechtlichen Veröffentlichungs-, Informations- und Transparenzpflichten für das Energiesteuer- und das Stromsteuergesetz sowie zur Änderung der Energiesteuer- und der Stromsteuer-Durchführungsverordnung
2019	BMAS	Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz

6.3 Übersicht über die wichtigsten NKR-Termine 2017 / 2018

Datum	Ereignis	Teilnahme NKR
4. Juli	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Steffen, Bundesministerium der Finanzen, Berlin	Dr. Johannes Ludewig, Hanns-Eberhard Schleyer
11. Juli	Vortrag und Podiumsteilnahme auf dem Kongress „Baden-Württemberg 4.0“ des Behörden Spiegels in Kooperation mit der Stabsstelle für Digitalisierung des Bundesministerium für Inneres, Stuttgart	Dorothea Störr-Ritter
12. Juli	Übergabe Jahresbericht des NKR an Frau Bundeskanzlerin Dr. Merkel, Berlin	
12. Juli	NKR-Sitzung, Berlin	
19. Juli	Gespräch mit Herrn Brossardt, Hauptgeschäftsführer Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (vbw), Schweinfurt	Gudrun Grieser
3. August	Gespräch mit Herrn Dr. Lange, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Berlin	Dr. Johannes Ludewig
18. August	Anhörung der Staatspolitischen Kommission des Schweizer Parlaments, Bern	Dr. Johannes Ludewig
25. August	NKR-Sitzung, Berlin	
28. August	Gespräch mit Herrn Smulders, Head of Cabinet Team Timmermans, Brüssel	Dr. Johannes Ludewig
30. August	Gespräch mit Herrn Staatsminister bei der Bundeskanzlerin Prof. Dr. Braun, Berlin	Dr. Johannes Ludewig
31. August	Gespräch mit Herrn Dr. Weise, Beauftragter für Flüchtlingsmanagement, Berlin	Dr. Johannes Ludewig
11. September	Gespräch mit Frau Staatssekretärin Haber, Bundesministerium des Innern, Berlin	Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
12. September	Gespräch mit Herrn Jabkowski, Co-CIO des Landes Hessen, Berlin	Dr. Johannes Ludewig
13. September	Gespräch mit Frau Voßhoff, Die Beauftragte der Bundesregierung für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn	Dr. Johannes Ludewig
14. September	Teilnahme am Eröffnungspodium beim 22. Ministerialkongress, Berlin	Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
14. September	Zukunftskongress „Migration und Integration“, Berlin	Dorothea Störr-Ritter
19. September	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Geismann, Bundesministerium der Finanzen, Berlin	Dr. Johannes Ludewig, Hanns-Eberhard Schleyer
20. September	Lenkungsgruppe internetbasierte Fahrzeugzulassung (i-Kfz), Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin	Dr. Johannes Ludewig

5. Oktober	Gespräch mit Hauptgeschäftsführern der Spitzenverbände der Wirtschaft, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Deutscher Industrie- und Handelskammertag und Zentralverband des Deutschen Handwerks, Berlin	Dr. Johannes Ludewig, Prof. Dr. Andrea Versteyl, Hanns-Eberhard Schleyer
5. Oktober	NKR-Sitzung, Berlin	
5. Oktober	Teilnahme an der IT-Planungsratsitzung, Potsdam	Dr. Johannes Ludewig
5. Oktober	Gespräch mit Dr. Bardt, Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, Berlin	Dr. Johannes Ludewig
6. Oktober	Übergabe des NKR Gutachtens "Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren." an Herrn Altmaier, Chef des Bundeskanzleramtes und Minister für besondere Aufgaben, Berlin	
10. Oktober	Workshop "Kosten der Energiewende", Bundesministerium für Wirtschaft, Berlin	Dr. Johannes Ludewig, Prof. Dr. Conny Mayer-Bonde
12. Oktober	Gespräch mit Herrn Baumann, Geschäftsstelle der Mindestlohnkommission, Berlin	Dr. Thea Dücker
13. Oktober	NKR-Sitzung, Berlin	
14. Oktober	Podiumsteilnahme auf dem Ministerialkongress, Berlin	Dorothea Störr-Ritter
23. Oktober	Vortrag auf der Konferenz des Finnish Council of Regulatory Impact Analysis (FCRIA), Helsinki	Dr. Johannes Ludewig
23. Oktober	Pressetermin zur Präsentation des gemeinsamen Positionspapiers der Beteiligten des Projektes "Mehr Zeit für Behandlung" des NKR mit dem GKV-Spitzenverband, der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung, der Bundeszahnärztekammer und der Kassenärztlichen Bundesvereinigung, Berlin	Wolf-Michael Catenhusen
27. Oktober	NKR-Sitzung, Berlin	
27. Oktober	Podiumsteilnahme Studienveröffentlichung "eGovernment MONITOR", Berlin	Dr. Johannes Ludewig
6. November	Vortrag und Diskussion beim Wirtschaftsrat Sektion Freiburg-Emmendingen Baden-Württemberg, Freiburg	Dorothea Störr-Ritter
9. November	Vortrag zur Verwaltung 4.0 / E-Government bei der Wirtschaftsförderung der Region Freiburg, Freiburg	Dorothea Störr-Ritter
9. November	NKR-Sitzung, Berlin	
15. November	Verleihung des eGovernment Award 2017 in der Kategorie Leadership an Herrn Dr. Johannes Ludewig, eGovernment Summit, Hamburg	Dr. Johannes Ludewig
16. November	Gespräch mit Herrn Brodtmann, Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau, Berlin	Hanns-Eberhard Schleyer
16. November	Teilnahme und Vortrag auf der Jahrestagung der „Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften“, Nürnberg	Dorothea Störr-Ritter, Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
22. November	Treffen des Netzwerks RegWatchEurope mit dem Ersten Vizepräsidenten der EU-Kommission, Herrn Timmermans, Brüssel	Dr. Johannes Ludewig
22. November	Gespräch mit Herrn Dr. Kopp, Deutsches Mitglied des Regulatory Scrutiny Board, Brüssel	Dr. Johannes Ludewig
23. November	Gespräch mit dem Bundesverband deutscher Banken, Berlin	Hanns-Eberhard Schleyer
29. November	Gespräch mit den Herren Bundesminister Dr. de Maizière und Staatssekretär Dr. Engelke, Bundesministerium des Innern, Berlin	Dr. Johannes Ludewig, Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
6. Dezember	Festakt der Konrad-Adenauer-Stiftung, Verleihung des Preises „Soziale Marktwirtschaft“ an den NKR, Berlin	

11. Dezember	Konferenz eGovernment „Der Digitale Staat“ des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V., Berlin	Dr. Johannes Ludewig
12.-13. Dezember	RegWatchEurope-Sitzung, London	Dr. Johannes Ludewig
14. Dezember	NKR-Sitzung, Berlin	
10. Januar	Vortrag auf der Gewerblichen Winterkonferenz des Schweizerischen Gewerbevereins, Schweiz	Dr. Johannes Ludewig
19. Januar	NKR-Sitzung, Berlin	
5. Februar	Gespräch mit Herrn Browne, Chair of Regulatory Policy Committee, London	Dr. Johannes Ludewig
15. Februar	Gespräch mit Herrn Dr. Rohleder, Hauptgeschäftsführer Bitkom, Berlin	Dr. Johannes Ludewig
20. Februar	Gespräch mit Herrn Dr. Pieper, Mitglied des Europäischen Parlaments, Brüssel	Dr. Johannes Ludewig
20. Februar	Gespräch des Netzwerks RegWatchEurope mit Herrn Dr. Teasdale, Director General European Parliamentary Research Service, Brüssel	Dr. Johannes Ludewig
22. Februar	NKR-Sitzung, Berlin	
23. Februar	Gespräch mit Herrn Dr. Kopp, Deutsches Mitglied des Regulatory Scrutiny Board, Berlin	Dr. Johannes Ludewig
23. Februar	Gespräch mit Herrn Hufeld, Präsident der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Berlin	Dr. Johannes Ludewig, Hanns-Eberhard Schleyer
1. März	Vortrag und Diskussion auf der Vollversammlung der Industrie- und Handelskammer Südlicher Oberrhein, Freiburg	Dorothea Störr-Ritter
9. März	Gespräch mit Herrn Silberbach, Bundesvorsitzender der dbb Beamtenbund und Tarifunion, Berlin	Dr. Johannes Ludewig, Dorothea Störr-Ritter
9. März	NKR-Sitzung, Berlin	
13. März	Gespräch mit Herrn Schleweis, Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, Berlin	Hanns-Eberhard Schleyer
16. März	Gespräch mit dem Normenkontrollrat Baden-Württemberg, Stuttgart	Dorothea Störr-Ritter
20. März	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Schneider, Bevollmächtigter des Landes Sachsen-Anhalt beim Bund, Berlin	Dr. Johannes Ludewig
20. März	Gespräch mit Herrn Prof. Bauer, Frau Schu, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration und Frau Bälz, Robert-Bosch-Stiftung, Berlin	Dr. Johannes Ludewig, Dorothea Störr-Ritter
21. März	Impulsreferat und Podiumsteilnahme auf dem Kongress des Behörden Spiegels „Digitaler Staat“, Berlin	Dorothea Störr-Ritter, Teilnahme Dr. Rainer Holtschneider
23. März	NKR-Sitzung, Berlin	
10. April	Podiumsteilnahme auf der Veranstaltung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages „Weniger, einfacher, effizienter? Theorie und Praxis im Bürokratieabbau“, Berlin	Hanns-Eberhard Schleyer
11. April	Gespräch mit Unternehmensvertretern von kleinen und mittelständischen Unternehmen aus dem Verbandskreis des Deutschen Industrie- und Handelskammertages und den regionalen Industrie- und Handelskammern, Berlin	Hanns-Eberhard Schleyer
13. April	NKR-Sitzung, Berlin	
16. April	Podiumsteilnahme auf dem Fachkongress des IT-Planungsrates, Weimar	Dorothea Störr-Ritter

23. April	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Bösiinger, Bundesministerium der Finanzen, Berlin	Hanns-Eberhard Schleyer
26./27. April	Sitzung und Klausurtagung des NKR, Berlin	
3. Mai	Gespräch mit dem Chef der Staatskanzlei Schleswig-Holstein Herrn Schrödter, Berlin	Dr. Johannes Ludewig
4. Mai	Gespräch mit Herrn Bundesminister Heil, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin	Dr. Johannes Ludewig, Dr. Thea Dücker
9. Mai	Gespräch mit Herrn Staatsminister bei der Bundeskanzlerin Dr. Hoppenstedt, Berlin	Dr. Johannes Ludewig
14. Mai	NKR-Sitzung unter der Teilnahme von Herrn Staatsminister bei der Bundeskanzlerin Dr. Hoppenstedt und Herrn Prof. Dr. Parycek, Leiter des Kompetenzzentrums Öffentliche IT (ÖFIT) am Fraunhofer-Institut FOKUS, Berlin	
15. Mai	Kongress „Vorsprung Bayern – Strategie für einen nachhaltigen Bürokratieabbau“, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (vbw), München	Hanns-Eberhard Schleyer
16. Mai	Teilnahme am Hauptstadtf Frühstück der Initiative Hauptstadt Berlin e.V., Berlin	Prof. Dr. Andrea Verstejl
16. Mai	Gespräch mit Frau Staatsministerin bei der Bundeskanzlerin Bär, Berlin	Dr. Johannes Ludewig
17. Mai	Gespräch mit dem Normenkontrollrat Baden-Württemberg	Prof. Dr. Conny Mayer-Bonde
23. Mai	Vortrag beim Schweizer Gewerbeverband, Zürich	Hanns-Eberhard Schleyer
29. Mai	Workshop "Evaluierung von Finanzmarktreformen: Lehren aus anderen Politikbereichen und Disziplinen", der Deutschen Bundesbank und Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Halle (Saale)	Dr. Johannes Ludewig
30. Mai	Gespräch mit Herrn Chef der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen Liminski, Düsseldorf	Dr. Johannes Ludewig
31. Mai	Gespräch mit Frau Smolczyk, Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Berlin	Dr. Thea Dücker
1. Juni	NKR-Sitzung unter der Teilnahme von Staatssekretär Vitt, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und Herrn Kopp, Deutsches Mitglied des Regulatory Scrutiny Board, Berlin	
5. Juni	Board Meeting des Netzwerks RegWatchEurope, Stockholm	Dr. Johannes Ludewig
8. Juni	Podiumsteilnahme an der Digitalisierungskonferenz "Digitalisierung in ländlichen Räumen", Berlin	Dorothea Störr-Ritter
13. Juni	NKR-Sitzung, Berlin	
14.-15. Juni	Workshop RegWatchEurope-Regulatory Scrutiny Board und Regulatory Scrutiny Board Annual Conference, Brüssel	Dr. Johannes Ludewig
18.-20. Juni	6. Zukunftskongress Staat & Verwaltung	Dr. Johannes Ludewig, Dr. Rainer Holtschneider
27. Juni	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Gatzler, Bundesministerium der Finanzen, Berlin	Hanns-Eberhard Schleyer
10. Juli	Gespräch mit Herrn Prof. Smulders, Head of Cabinet Team Timmermans, Brüssel	Dr. Johannes Ludewig
10. Juli	Gespräch mit Herrn Selmayr, EU-Generalsekretär, Brüssel	Dr. Johannes Ludewig
13. Juli	NKR-Sitzung, Berlin	
27. Juli	Gespräch mit Herrn Bundesminister Prof. Dr. Braun, Chef des Bundeskanzleramtes und Bundesminister für besondere Aufgaben, Berlin	Dr. Johannes Ludewig

1. August	Gespräch mit Frau Bundesministerin Karliczek, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin	Dr. Johannes Ludewig, Gudrun Grieser
23. August	Gespräch mit Herrn Dr. Schackmann-Fallis, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, Berlin	Hanns-Eberhard Schleyer
3. September	Gespräch mit Herrn Dr. Lehne, Präsident des Europäischen Rechnungshofs, Berlin	Dr. Johannes Ludewig
4. September	Vortrag beim Directors and Experts of Better Regulation Meeting (DEBR), Wien	Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
7. September	NKR-Sitzung, Berlin	
7. September	Podiumsteilnahme beim „Creative Bureaucracy Festival“ des Tagesspiegels, Berlin	Dr. Johannes Ludewig, Teilnahme Dr. Rainer Holtschneider
10. September	Hauptreferat beim Unternehmertreffen des Bistums Münster, Münster	Hanns-Eberhard Schleyer
11. September	Impulsreferat und Podiumsteilnahme auf dem Symposium „Bürokratieabbau im Gesundheitswesen“ der Kassenärztlichen Bundesvereinigung, Berlin	Dr. Johannes Ludewig
11. September	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Kukies, Bundesministerium der Finanzen, Berlin	Hanns-Eberhard Schleyer
11. September	Gespräch mit Herrn Bundesminister Scholz, Bundesministerium der Finanzen, Berlin	Dr. Johannes Ludewig, Hanns-Eberhard Schleyer
12. September	Gespräch mit Frau Bundesministerin Schulze, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Berlin	Dr. Johannes Ludewig, Prof. Dr. Andrea Versteyl
21. September	NKR-Sitzung, Berlin	

6.4 Übersicht über die Veröffentlichungen des NKR

Datum	Titel der Veröffentlichungen im Berichtszeitraum
12. Juli 2017	Jahresbericht 2017 des NKR: „Bürokratieabbau. Bessere Rechtsetzung. Digitalisierung. Erfolge ausbauen - Rückstand aufholen.“
12. Juli 2017	Pressemitteilung: Der Nationale Normenkontrollrat legt seinen Jahresbericht 2017 vor: „Erfolge beim Bürokratieabbau – Digitalisierung im Rückstand.“
19. September 2017	Pressemitteilung: Nationaler Normenkontrollrat begrüßt die Einrichtung eines Normenkontrollrates auf Landesebene in Baden-Württemberg
6. Oktober 2017	Gutachten 2017: Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.
6. Oktober 2017	Publikation: Ergänzende Dokumentation zu „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“
6. Oktober 2017	Pressemitteilung: Nationaler Normenkontrollrat veröffentlicht Gutachten
16. Oktober 2017	NKR-Newsletter
23. Oktober 2017	Pressemitteilung: Erste Erfolge beim Bürokratieabbau in Arzt- und Zahnarztpraxen
6. Dezember 2017	Pressemitteilung: Nationaler Normenkontrollrat wird mit dem Preis Soziale Marktwirtschaft ausgezeichnet
22. Februar 2018	Publikation: Veröffentlichung der „Anmerkungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung: Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungsfähigkeit von Staat und Verwaltung“ des NKR
15. Mai 2018	Pressemitteilung: NKR nimmt Stellung zum Jahresbericht der Bundesregierung „Bessere Rechtsetzung 2017“
4. Juni 2018	NKR-Newsletter

6.5 Übersicht über die NKR-Berichterstatter

Ressort	Berichterstatter	Mitarbeiter im NKR Sekretariat
Bundeskanzleramt	Dr. Johannes Ludewig	Dr. Thomas Danken
Auswärtiges Amt	Dr. Johannes Ludewig	Dr. Janina Hatt
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	Prof. Dr. Sabine Kuhlmann	Hannes Kühn Dr. Thomas Danken
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	Dr. Rainer Holtschneider, Dorothea Störr-Ritter	Dr. Bertil Sander
Bundesministerium der Finanzen	Hanns-Eberhard Schleyer	Kathleen Jennrich Lisann Bruchmann
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	Prof. Dr. Conny Mayer-Bonde	Pawel Janowski
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Dr. Thea Dückert	Sandra Matk
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	Dorothea Störr-Ritter	Dr. Janina Hatt
Bundesministerium der Verteidigung	Dr. Johannes Ludewig	Dr. Janina Hatt
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Dr. Thea Dückert	Sandra Matk
Bundesministerium für Gesundheit	Wolf-Michael Catenhusen	Andrea Wernitz
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	Gudrun Grieser	Thomas Kahl
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Prof. Dr. Andrea Versteyl	Dr. Sabine Karl
Bundesministerium für Bildung und Forschung	Gudrun Grieser	Andrea Wernitz
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Hanns-Eberhardt Schleyer	Dr. Janina Hatt
Beauftragte des NKR für E-Government	Dorothea Störr-Ritter	

Sekretariat

Leiter: Florian Spengler

Mitarbeiter: Sandra Andreas, Lisann Bruchmann, Dr. Thomas Danken, Manuela Gudat, Dr. Janina Hatt, Pawel Janowski, Kathleen Jennrich, Thomas Kahl, Petra Kammer, Dr. Sabine Karl, Hannes Kühn, Sandra Matk, Dr. Bertil Sander, Andrea Wernitz

6.6 Abkürzungsverzeichnis

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
ATR	Adviescollege toetsing regeldruk
BAkÖV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BKI	Bürokratiekostenindex
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BZÄK	Bundeszahnärztekammer
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
bzw.	beziehungsweise
CIO	Chief Information Officer
d.h.	das heißt
ERBEX	ERfüllungsaufwand Berechnen EX ante
EU	Europäische Union
E-Vergabe	Elektronische Vergabe
FCRIA	Finnish Council of Regulatory Impact Analysis
FIM	Föderales Informationsmanagement
FITKO	Föderale IT-Kooperationen
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
IT	Informationstechnologie
JuMiKo	Justizministerkonferenz
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KONSENS	Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung
KoSIT	Koordinierungsstelle für IT-Standards
NBRC	Norwegian Better Regulation Council (Regelradet)
KZBV	Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung
NKR	Nationaler Normenkontrollrat

NKRG	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIOO	„One in one out“-Regel
OZG	Onlinezugangsgesetz
RIAB	Regulatory Impact Assessment Board (Tschechische Republik)
RPC	Regulatory Policy Committee (Vereinigtes Königreich sowie OECD)
RSB	Regulatory Scrutiny Board
SBRC	Swedish Better Regulation Council
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannt
St-ID	Steuer-Identifikationsnummer
u.a.	unter anderem
v.l.	von links
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel

6.7 Abbildungsverzeichnis

Abbildung	Bezeichnung der Abbildung	Seite
1	Entwicklung des Erfüllungsaufwands 2017/2018	6
2	Schritt für Schritt zu einem ganzheitlichen Ansatz für effektive Kostenbegrenzung und bessere Rechtsetzung	6
3	Vom NKR geprüfte Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum 2017/2018	11
4	Monitor Erfüllungsaufwand	12
5	Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen im Berichtszeitraum 2017/2018	14
6	Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen im Berichtszeitraum 2017/2018	15
7	Büroriekostenindex der Bundesregierung	16
8	Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen im Berichtszeitraum 2017/2018	18
9	Einmaliger Erfüllungsaufwand der Wirtschaft seit 2011/2012	18
10	Einbeziehung des einmaligen Erfüllungsaufwands in die Bilanz des laufenden Erfüllungsaufwands mit einem zehnjährigen „Abschreibungsmodell“	19
11	„One in one out“-Bilanz	20
12	„One in one out“-Monitor	21
13	Optimaler Diskussionsprozess hin zum Referentenentwurf	24
14	Anzahl der Evaluierungen nach Jahren	26
15	Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes zur Zufriedenheit der Wirtschaft	28
16	Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes zur Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger	29
17	Wichtige Maßnahmen des Koalitionsvertrages zur Digitalisierung von Staat und Verwaltung	37
18	Vorschlag eines Digitalen Servicestandards für Deutschland	39-40
19	Umsetzungsstrukturen zur Verwaltungsdigitalisierung	45
20	Registerlandschaft in Deutschland heute	46
21	Einsparpotenzial in Milliardenhöhe durch digitale, registergestützte Verwaltungsleistungen	47
22	Mögliche Daten für ein zentrales Gebäude- und Wohnungsregister	50
23	EU ex ante-Verfahren	56
24	Multilateraler Austausch mit internationalen Partnern	58

6.8 Titel früherer NKR-Jahresberichte

- 2007 Kostenbewusstsein stärken. Für eine bessere Gesetzgebung
- 2008 Bürokratieabbau. Jetzt Entscheidungen treffen
- 2009 Zwischenbilanz. Gut gestartet. Erwartungen erfüllen!
- 2010 Qualität durch Transparenz. Mit Bürokratieabbau zu moderner Gesetzgebung
- 2011 Fünf Jahre Bürokratieabbau. Der Weg nach vorn
- 2012 Bessere Gesetzgebung. Bürger, Wirtschaft und Verwaltung spürbar entlasten
- 2013 Kostentransparenz verbessert – Entlastung forcieren
- 2014 Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen
- 2015 Chancen für Kostentransparenz verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen!
- 2016 10 Jahre NKR – gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung – alarmierender Rückstand bei E-Government
- 2017 Bürokratieabbau. Bessere Rechtsetzung. Digitalisierung. Erfolge ausbauen – Rückstand aufholen

Bildnachweis

Seite 6 Sandra Steins / Bundesregierung

Seite 10 Samuel Zeller / Unsplash.com

Seite 22 Jeshoots / Unsplash.com

Seite 30 Markus Spiske / Unsplash.com

Seite 31 Tom Maelsa / GKV-Spitzenverband

Seite 34 Markus Spiske / Unsplash.com

Seite 54 Kyle Glenn / Unsplash.com

Seite 60 Samuel Zeller / Unsplash.com

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Nationalen Normenkontrollrates unentgeltlich abgegeben. Sie ist nicht zum gewerblichen Vertrieb bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen/Wahlwerbern oder Wahlhelferinnen/Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben politischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin/dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme des Nationalen Normenkontrollrates zugunsten einzelner politischer Gruppen gewertet werden könnte.

Impressum

Herausgeber

Nationaler Normenkontrollrat
Willy-Brandt-Str. 1
D-10557 Berlin

www.normenkontrollrat.bund.de
nkr@bk.bund.de

Stand

September 2018

Redaktion

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin

Satz und Gestaltung

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin

Gestaltung Titelblatt
UVA Kommunikation
und Medien GmbH, Potsdam

Druck

Druck und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG