

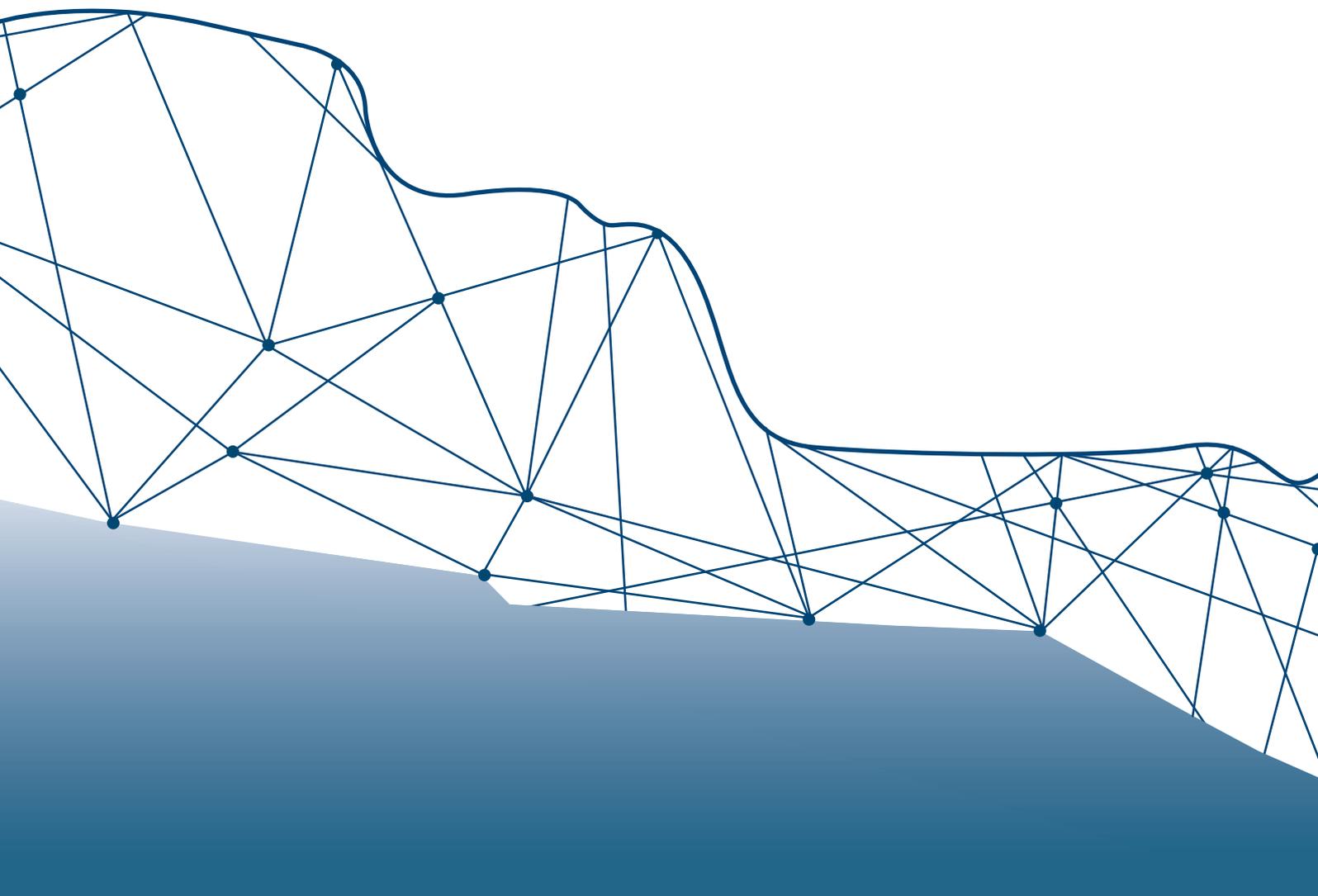


Nationaler
Normenkontrollrat

Weniger Bürokratie, bessere Gesetze –

Praxis mitdenken, Ergebnisse spürbar machen,
Fortschritte einfordern.

JAHRESBERICHT 2019
des Nationalen Normenkontrollrates



Jahresbericht 2019
des
Nationalen Normenkontrollrates
gemäß § 6 Absatz 2 des
Gesetzes zur Einsetzung eines
Nationalen Normenkontrollrates

Oktober 2019

Erfüllungsaufwand auf einen Blick

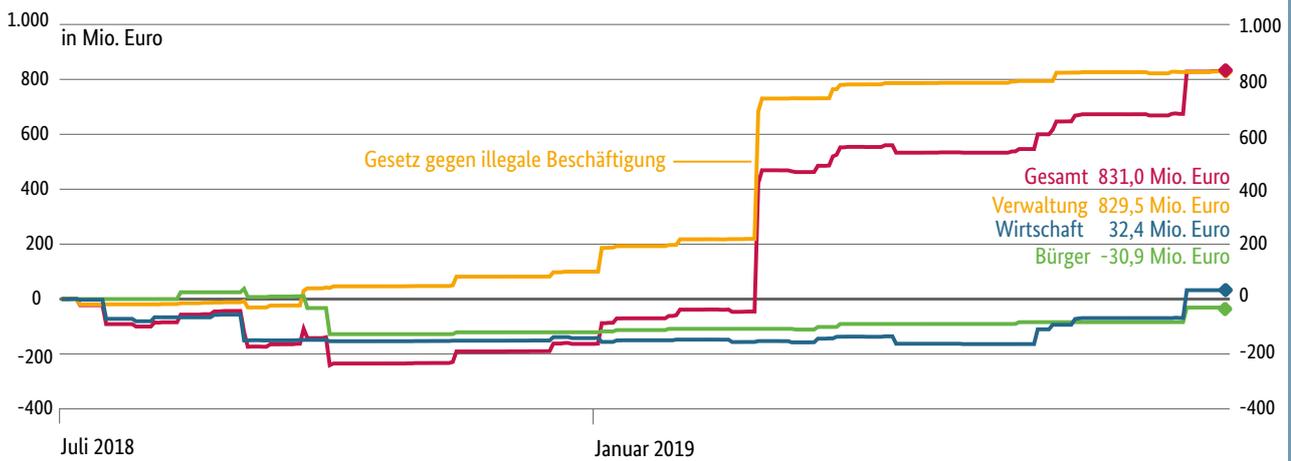


Abb. 1: Entwicklung des Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum 2018 / 2019

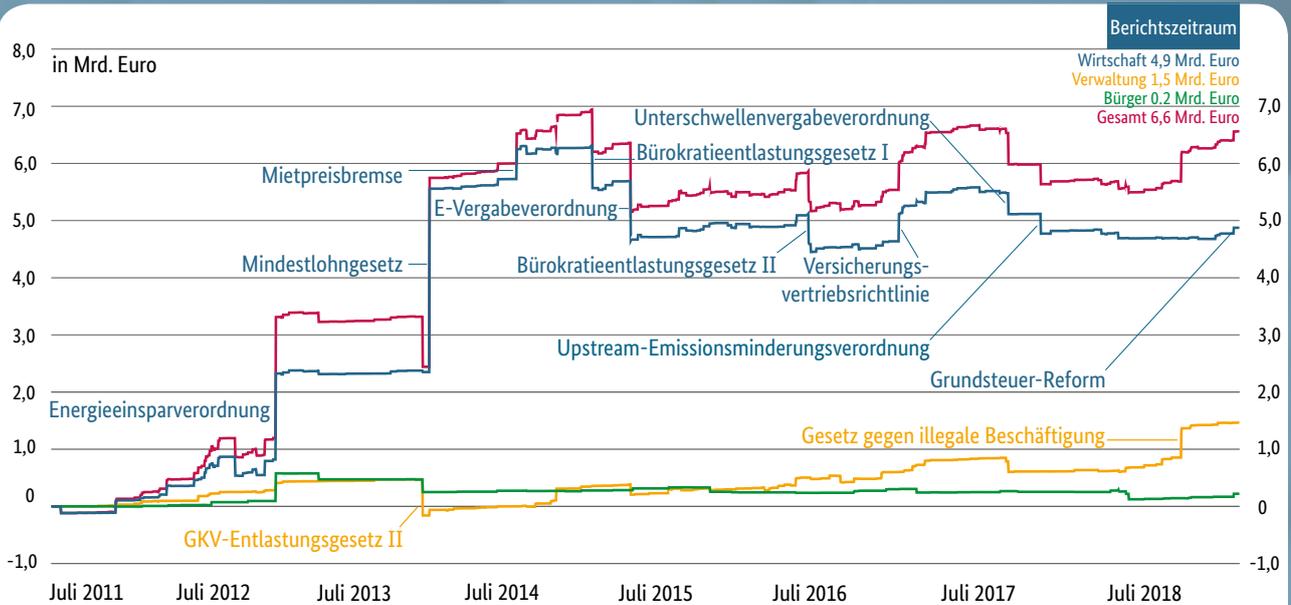


Abb. 2: Monitor Erfüllungsaufwand

Inhaltsverzeichnis

Kernbotschaften	6
Vorwort.	8
1. Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen	13
1.1 Entwicklung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten	13
1.1.1 Jährlicher Erfüllungsaufwand – längerfristige Betrachtung	14
1.1.2 Jährlicher Erfüllungsaufwand – Betrachtung im Berichtszeitraum	15
1.1.3 Bürokratiekosten der Wirtschaft	18
1.1.4 Einmaliger Erfüllungsaufwand	20
1.2 Entwicklung der ‚One in one out‘-Bilanz	23
1.3 Erfüllungsaufwand durch EU-Recht: Unnötigen Aufwand frühzeitig verhindern	25
1.3.1 EU ex ante-Verfahren	25
1.3.2 Empfehlungen an die europäische Ebene	27
2. Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau	31
2.1 Qualität von Folgenabschätzungen	31
2.1.1 Nutzen von Gesetzen ermitteln und darstellen	33
2.1.2 Umsetzungserfahrung und Vollzugskosten konsequent einbeziehen	35
2.1.3 Belange von kleinen und mittleren Unternehmen	37
2.2 Qualität von Evaluierungen erhöhen	41
2.3 Gutachten 2019: Erst der Inhalt, dann die Paragraphen.	44
2.4 Initiativen der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau - Arbeitsprogramm vom 12. Dezember 2018	47
2.4.1 Drittes Bürokratienteilungsgesetz	47
2.4.2 Schlussfolgerungen aus den Lebenslagenbefragungen	48
2.4.3 Projekt „Hofarbeit statt Schreibtischzeit“	49
2.4.4 Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten	50
2.5 Gutachten 2018: Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen schneller errichten	52
3. Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung	55
3.1 Digitalisierung von Staat und Verwaltung	55
3.1.1 Monitor Digitale Verwaltung.	55
3.1.2 Digitale Fitness von Gesetzen	62
3.2 Verwaltungsmodernisierung	65
3.2.1 Stresstest für Bundesbehörden.	66
3.2.2 Wen kümmert schon die Verwaltung? Modernisierung zur Daueraufgabe machen!	68
4. Anhang	71

Kernbotschaften

1. Gründlichkeit vor Schnelligkeit: Qualität braucht Zeit, gerade bei Gesetzen

Was schon im letzten Berichtszeitraum zu beobachten war, hat jetzt noch einmal zugenommen: Gesetzentwürfe der Bundesregierung werden häufig mit stark verkürzten Fristen abgestimmt. Binnen Stunden oder weniger Tage komplexe Regelungen sorgfältig zu prüfen, Folgen abzuschätzen und Fehler zu vermeiden ist unmöglich – für die Ministerien genauso wie für Länder und Verbände. Bei allem Verständnis für politische Zwänge muss Gründlichkeit vor Schnelligkeit gehen, ansonsten ist die Gesetzesqualität ernsthaft in Frage gestellt.

2. ‚One in one out‘-Regel wirkt: Aber Transparenzlücke muss geschlossen werden

Trotz positiver ‚One in one out‘- Bilanz sind die Unternehmen unzufrieden. Denn 550 Mio. Euro Aufwand aus Umsetzung von EU-Recht bleibt außen vor, obwohl er die Wirtschaft genauso belastet wie Aufwand aus nationalem Recht. Diese Transparenzlücke muss dringend geschlossen werden! Zumal sich die Politik nichts verschenkt: Bezöge man EU-Recht in die Bilanz ein, stünde unterm Strich immer noch ein Rückgang der gesetzlichen Folgekosten von rund 1,4 Mrd. Euro seit 2015.

3. Anpassungskosten tun besonders weh: Einmalaufwand wirksam begrenzen

Für Unternehmen ist einmaliger Erfüllungsaufwand eine erhebliche Belastung. In der Folgekostenbetrachtung der Bundesregierung spielt dieser Aufwand bisher – anders als in der Unternehmenswirklichkeit – nur eine Nebenrolle. Deshalb muss noch in dieser Legislaturperiode ein Weg gefunden werden, den Einmalaufwand spürbar zu begrenzen. Vorschläge hierfür liegen auf dem Tisch. Der zuständige Staatssekretärsausschuss muss zügig entscheiden.

4. Wirksamkeit evaluieren: Verbindliche Standards und Qualitätssicherung einführen

Nach spätestens fünf Jahren werden Gesetze auf ihre Wirksamkeit hin überprüft. Die Erfahrungen des NKR zeigen allerdings: Es mangelt dabei an verbindlichen Standards und einer wirksamen Qualitätssicherung. Viel zu oft fehlt es auch an Schlussfolgerungen, wie die Wirksamkeit der Gesetze verbessert werden kann. Die Bundesregierung muss deshalb sehr schnell verbindliche Standards einführen. Andernfalls könnte dieses wichtige Überprüfungsverfahren ins Leere laufen.

5. Herausfinden, was funktioniert: Verwaltungswissen endlich besser einbeziehen

Praxiswissen von Ländern und Kommunen wird viel zu wenig in die Gestaltung gesetzlicher Regelungen einbezogen, obwohl dort – und nicht auf der Bundesebene – Gesetze den Praxistest bestehen müssen. Seit geraumer Zeit liegt ein schlüsselfertiges Verfahren vor, um zusammen mit den Praktikern realitätsnahe, praktikable und aufwandsarme Gesetze zu entwickeln. Es ist völlig unverständlich, warum dieses Verfahren vom Bund einfach nicht genutzt wird!

6. Unternehmensrealität berücksichtigen: Praxischeck einführen

Was für Länder und Kommunen zutrifft, gilt genauso für die Wirtschaft: Bisher werden gesetzliche Regelungen erarbeitet, ohne dass die Unternehmensrealität erkennbar eine Rolle spielt. Dies provoziert oftmals Verdrossenheit und Überforderung gerade in kleinen und mittleren Unternehmen. Der bisherige KMU-Test hat sich in diesem Zusammenhang nicht bewährt. Ein echter Praxischeck mit Praktikern aus der Wirtschaft muss hier Abhilfe schaffen und sollte daher zügig auf den Weg gebracht werden.

7. Zwei Seiten derselben Medaille: Neben den Kosten auch den Nutzen betrachten

Gesetze werden wegen des zu erwartenden Nutzens auf den Weg gebracht. Im Gegensatz zu den dabei anfallenden Kosten, wird der Nutzen von Regelungen bisher kaum dargestellt, obwohl die GGO dies verlangt. Der NKR fordert die Bundesregierung deswegen auf, das von der eigenen Geschäftsordnung Gebotene ernst zu nehmen, also Sorge dafür zu tragen, dass der Nutzen eines Gesetzes grundsätzlich beschrieben und soweit wie möglich quantifiziert wird.

8. Onlinezugangsgesetz zum Erfolg führen: Verbleibende drei Jahre nutzen

Es tut sich was in Sachen digitaler Verwaltung! Allerdings, das OZG wird nur dann Erfolg haben, wenn Online-Leistungen gut ankommen und Nutzerzahlen steigen. Notwendig ist die Klärung der Datenschutzfrage bis Jahresende - davon hängen alle weiteren Schritte ab! Genauso wichtig ist die breite Verwendbarkeit guter Lösungen in ganz Deutschland. Zur Umsetzung bleiben nur noch drei Jahre. Wir brauchen verbindliche Zwischenziele und ein technisches sowie politisches Controlling auf höchster Ebene!

9. Bürokratieabbau auf EU-Ebene: ‚One in one out-Regel‘ einführen

Viele Gesetze kommen aus Brüssel, ebenso gut die Hälfte des Erfüllungsaufwands. Eine effektive Entlastung der Wirtschaft kann nur gelingen, wenn auch die EU-Kommission die Begrenzung gesetzlicher Folgekosten anstrebt. Es ist daher ein starkes Signal, dass die gewählte Kommissionspräsidentin die Einführung einer europäischen ‚One in one out‘-Regel angekündigt hat. Wichtig ist auch: Das Brüsseler Kontrollgremium für Bessere Rechtsetzung (Regulatory Scrutiny Board) sollte in Zukunft vollständig unabhängig werden.

10. Rechtsetzung neu denken: Erst der Inhalt, dann die Paragraphen

Das deutsche Gesetzgebungsverfahren tut sich zunehmend schwer damit, zielgenaue und praktikable Regelungen zu produzieren. Dies hat Rückwirkungen auf die Handlungsfähigkeit der Politik und Verwaltung sowie auf die Akzeptanz quer durch die Gesellschaft. Es lohnt sich also, neu über die Art und Weise nachzudenken, wie Gesetze konzipiert, vorbereitet, beraten und schließlich umgesetzt werden: Das Denken und Diskutieren in Zielen und den damit verbundenen Strategien, die dafür notwendige Verwendung allgemeinverständlicher Eckpunktepapiere sowie eine umfassendere Einbindung von Praktikern und Betroffenen sind einige der Vorschläge aus dem jüngsten NKR-Gutachten „Erst der Inhalt – dann die Paragraphen“. Sie sollen helfen, eine Diskussion in Gang zu bringen, die zur Verbesserung der Akzeptanz des politischen Handelns in unserer Gesellschaft beitragen könnte.

Vorwort



Der NKR vor einer Ratssitzung im Bundeskanzleramt in Berlin

Im Jahr 2006 wurden in einem mutigen Schritt Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung auf die politische Tagesordnung gesetzt. Seither haben Bundesregierung und Nationaler Normenkontrollrat (NKR) gemeinsam viel erreicht: Jedes Gesetz hat ein „Preisschild“ und weist die damit entstehenden Kosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung transparent und nachvollziehbar aus. Das ist gleichzeitig das Fundament für die seit 2015 geltende ‚One in one out‘-Regel. Sie sorgt dafür, dass neue Belastungen für die Wirtschaft durch Entlastungen in gleicher Höhe kompensiert werden müssen. Auch die systematische Evaluierung neuer Gesetze ist ein großer Fortschritt. Denn Kosten sollen nicht nur im Vorfeld neuer Regelungen transparent gemacht werden. Gesetze müssen auch im Nachhinein auf Zielerreichung und etwaige Nebenwirkungen hin geprüft werden. Und schließlich: In Europa einzigartig ist das EU ex ante-Verfahren, mit dem die für Deutschland entstehenden Kosten von Regelungsentwürfen der EU-Kommission vor Beginn der Beratungen von EU-Rat und EU-Parlament geprüft werden.

Trotz all dieser beachtlichen Erfolge zeigt sich aber: Praktische Alltagserfahrungen von Bürgern und Unternehmen werden von Politik und Verwaltung immer noch ungenügend berücksichtigt, wenn neue Regelungen konzipiert oder alte überarbeitet werden. Vor diesem Hintergrund hat der NKR im Juni 2018 eine „Agenda für Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung“ beschlossen. Sie enthält konkrete Vorschläge, um bestehende Verfahren zu verbessern, d.h. realitätsnäher zu machen. Parallel dazu hat die Bundesregierung ein neues Arbeitsprogramm für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vorgelegt.

Die Halbzeit der dritten Mandatsperiode bietet Gelegenheit für eine erste Bilanz: Hat sich die Bundesregierung wirksame Maßnahmen vorgenommen? Wurden Fortschritte erzielt? Wurden die Vorschläge des NKR ernsthaft geprüft? Mit den Agenda-Forderungen des NKR als rotem Faden werden in diesem Jahresbericht Fortschritte anhand einer Ampel bewertet.

Auch wenn Fortschritte verständlicherweise Zeit benötigen, ist der vorliegende Befund ernüchternd: Nur zwei Ampeln stehen auf grün, einige sogar auf rot! Das von der Bundesregierung im Dezember 2018 verabschiedete Arbeitsprogramm und die beabsichtigte Umsetzung des für weniger Bürokratie besonders wichtigen Onlinezugangsgesetzes geben zwar durchaus Hoffnung, dass weitere Ampeln auf grün umspringen könnten - derzeit fehlt es aber häufig am politischen Willen, Pläne und Ankündigungen auch tatsächlich umzusetzen.

Knapp 13 Jahre nach Beginn seiner Arbeit plädiert der NKR deswegen mit großem Nachdruck dafür, sich nicht mit dem Erreichten zufrieden zu geben. Von Bürgern und vor allem von Unternehmen ist immer häufiger zu hören, dass die bisherigen Maßnahmen der Politik für weniger Bürokratie und bessere Gesetze in ihrem Alltag nur bedingt spürbar sind. Anders ausgedrückt: Das von der Bundesregierung bisher auf den Weg Gebrachte findet Anerkennung, gerade auch im europäischen Vergleich, hat aber bisher das gesetzte Ziel nicht erreicht, Bürger und Unternehmen so zu entlasten, dass die Betroffenen es in ihrer täglichen Realität spüren. Genau darauf kommt es aber an. Die Bundesregierung muss Bürokratieabbau und Rechtsetzung deutlich mehr als bisher aus der Sicht der Betroffenen sehen und verstehen. Was bei ihnen ankommt, das allein zählt am Ende des Tages. Alles andere ist Wunschdenken, das den Abstand zwischen Bürgern und Politik nicht verringert, sondern größer macht. Bürokratieabbau und bessere Gesetze sind eine wichtige Messlatte, wie ernst es die Politik mit der Bürgernähe meint! Diese Ernsthaftigkeit ist auf Seiten der Politik derzeit nicht durchgehend feststellbar.



Dr. Johannes Ludewig

(Vorsitzender)



Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

(Stellvertretende Vorsitzende)



Dr. Thea Dückert



Gudrun Grieser



Dr. Rainer Holtschneider



Prof. Dr. Conny Mayer-Bonde



Hanns-Eberhard Schleyer



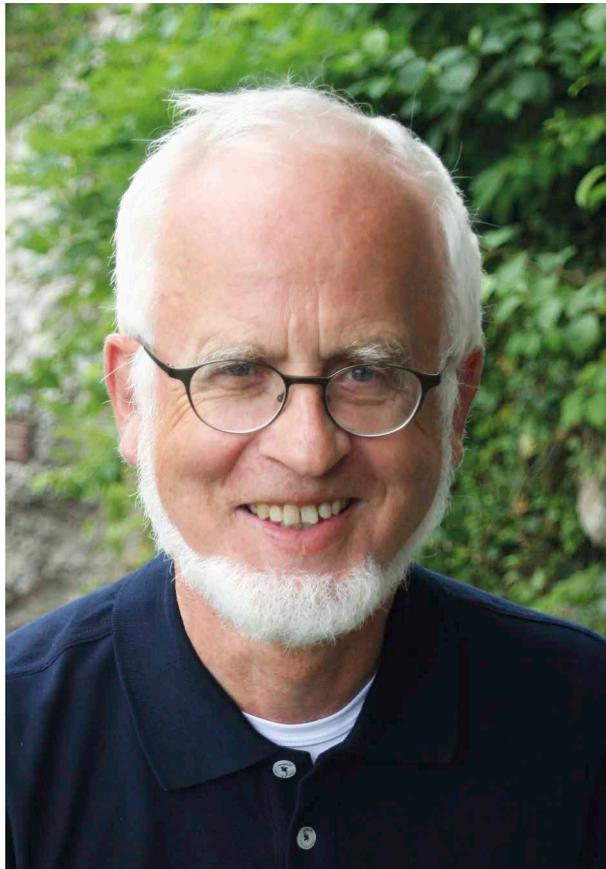
Dorothea Störr-Ritter



Prof. Dr. Andrea Versteyl

Der Nationale Normenkontrollrat trauert um sein Gründungsmitglied

**Staatssekretär a.D.
Wolf-Michael Catenhusen**



** 13. Juli 1945 in Höxter
† 30. April 2019 in Berlin*

Wolf-Michael Catenhusen war seit Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates im Jahr 2006 Mitglied und in den folgenden 10 Jahren zugleich stellvertretender Vorsitzender des Nationalen Normenkontrollrates.

Mit seinem großen Fachwissen und seinen langjährigen Erfahrungen aus seiner Zeit als Mitglied des Deutschen Bundestages sowie als Parlamentarischer Staatssekretär und später als beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Forschung hat er die Arbeit des Nationalen Normenkontrollrates von Beginn an entscheidend mitgeprägt.

Mit der Arbeit in Parlament und Regierung gleichermaßen gut vertraut, konnte Wolf-Michael Catenhusen wesentlich dazu beitragen, das für unsere bundesstaatliche Ordnung zunächst noch neue unabhängige Beratungs- und Kontrollorgan im Zusammenwirken von Bundesregierung, Parlament sowie Ländern und Kommunen zu einer wirksamen Einrichtung der Besseren Rechtsetzung werden zu lassen. Hierzu hat Wolf-Michael Catenhusen mit seiner Arbeit an der Methodik zukunftsweisender Gesetzesfolgenabschätzung sowie mit Projekten zum Bürokratieabbau bei Sozialleistungen wesentlich beigetragen. Seinem unermüdlichen Einsatz sind insbesondere Erfolge beim Arztpraxenprojekt zu verdanken. Als Mittler zwischen konkurrierenden Akteuren im Gesundheitswesen gelang es ihm, wichtige Vereinfachungsvorschläge in die Praxis umzusetzen.

Die Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates haben Wolf-Michael Catenhusen als ebenso freundlichen wie engagierten und immer hartnäckig für die beste Lösung streitenden Kollegen erlebt. Der Nationale Normenkontrollrat hat mit dem Tod seines Gründungsmitglieds Wolf-Michael Catenhusen einen vorbildlichen, hoch geschätzten Kollegen verloren. Unser herzliches Mitgefühl gilt der Ehefrau Iris Gleicke und der Familie.

Der Nationale Normenkontrollrat und sein Sekretariat werden Wolf-Michael Catenhusen ein ehrendes Andenken bewahren.

Die Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates



1. Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen

1. Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) prüft seit dem Jahr 2006 die transparente und nachvollziehbare Darstellung der Bürokratiekosten aus Informationspflichten in den Gesetzes- und Verordnungsentwürfen der Bundesregierung. Seit der Änderung des NKR-Gesetzes im Jahr 2011 unterliegt die Ermittlung und Darstellung der gesamten Folgekosten (Erfüllungsaufwand) der Prüfung durch den NKR.

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

Für den Zeitaufwand der Bürger unterstellt der NKR einen Stundensatz von 25 Euro. Die Lohnsätze der Wirtschaft und Verwaltung entstammen dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung.

1.1 Entwicklung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten

Im Berichtszeitraum 2018/2019 (1. Juli 2018 bis 30. Juni 2019) hat der NKR 330 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe geprüft. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Anzahl der geprüften Regelungsvorhaben somit um über ein Viertel gestiegen. Der Grund dafür ist, dass sich nach der langen Regierungsbildungsphase im letzten Berichtszeitraum die Rechtssetzungsaktivitäten der Bundesregierung inzwischen wieder auf einem normalen Niveau eingependelt haben.

NKR hat 330 Vorhaben geprüft

Von den 330 Vorhaben hatten 203 keine oder marginale Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. 127 Vorhaben führten dagegen zu einer Veränderung des einmaligen und / oder des laufenden Erfüllungsaufwands.

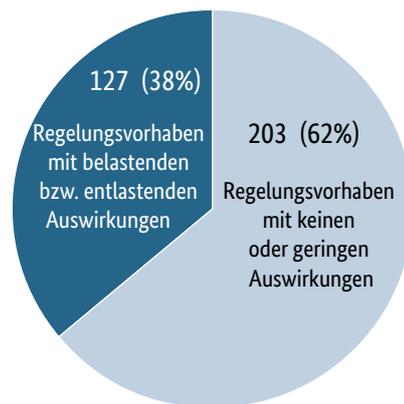


Abb. 3:
Vom NKR geprüfte Regelungsvorhaben
im Berichtszeitraum 2018/2019

1.1.1 Jährlicher Erfüllungsaufwand – längerfristige Betrachtung

Wirtschaft seit 2011 durch neue Belastung besonders betroffen

Seit Einführung der Schätzung und Bilanzierung des gesamten Erfüllungsaufwands im Juli 2011 ist der jährliche Erfüllungsaufwand im Saldo um rund 6,6 Mrd. Euro gestiegen. Der mit Abstand größte Anteil, rund 4,9 Mrd. Euro (74 Prozent des Anstiegs), entfällt auf die Wirtschaft. Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist in diesem Zeitraum um rund 1,5 Mrd. Euro gestiegen (22 Prozent). Mit rund 221 Mio. Euro (3 Prozent) wurden die Bürger seit Juli 2011 am wenigsten zusätzlich belastet.

Im Vergleich zur letztjährigen Bilanzierung liegt eine um insgesamt rund 1,2 Mrd. Euro geringere Belastung vor. Der Grund dafür ist die Nachmessung der Regelungen zum gesetzlichen Mindestlohn aus 2014. Das Statistische Bundesamt ermittelte im Rahmen der Nachmessung die Lücke zwischen dem bisherigen Arbeitslohn und dem gesetzlichen Mindestlohn anhand der Verdienststatistik.

Darüber hinaus wurden Unternehmen zu ihrem Aufwand für die Arbeitszeitdokumentation befragt. Durch diese Nachmessung verringerte sich der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft von rund 5,2 Mrd. Euro auf rund 3,1 Mrd. Euro. Während der geschätzte jährliche Erfüllungsaufwand von 5,2 Mrd. Euro nur Lohndifferenzkosten abbildete, enthält der nachgemessene Wert Lohndifferenzkosten von rund 2,9 Mrd. Euro und Bürokratiekosten von rund 236 Mio. Euro durch die Arbeitszeit-Dokumentationspflichten im Mindestlohngesetz.

Endlich Klarheit über Bürokratiekosten des Mindestlohns

Es ist zu begrüßen, dass endlich Klarheit über die Bürokratiekosten der Arbeitszeitdokumentation herrscht, denn dieses Thema wurde in den letzten Jahren in der Wirtschaft viel diskutiert.

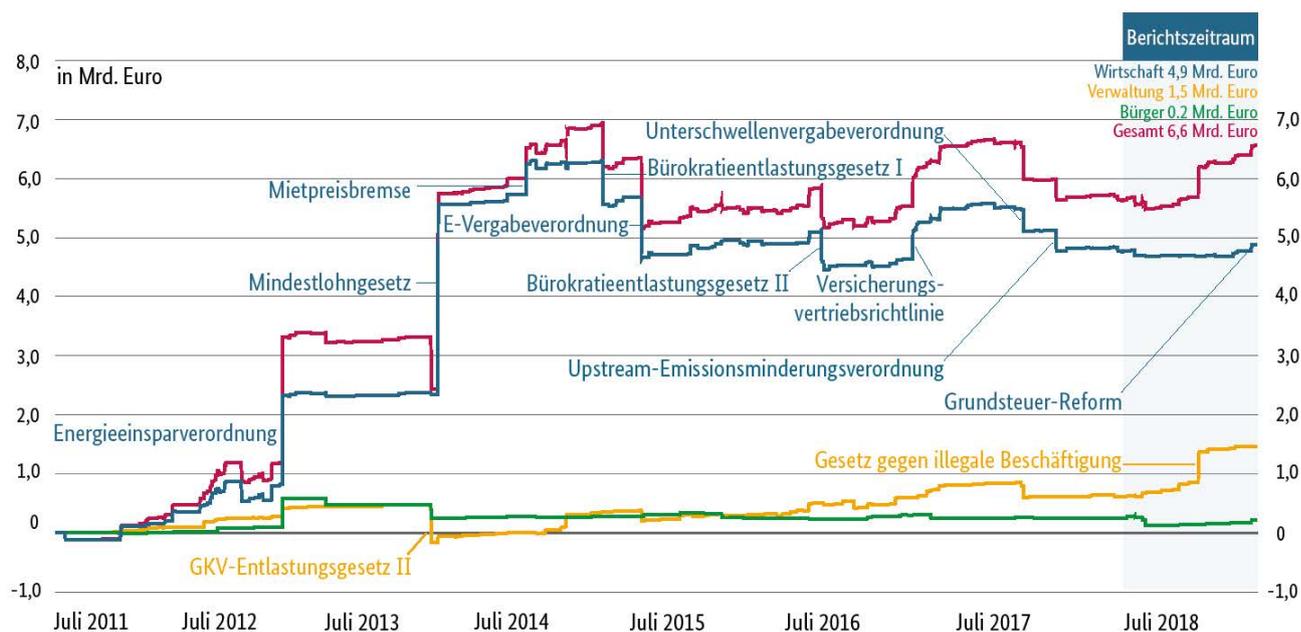


Abb. 4: Monitor Erfüllungsaufwand

Bedauerlich ist in diesem Zusammenhang, dass das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Ergebnisse der Nachmessung so lange zurückhielt. Der NKR geht davon aus, dass sich dies nicht wiederholt.

1.1.2 Jährlicher Erfüllungsaufwand – Betrachtung im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum 2018/2019 ist der laufende Erfüllungsaufwand im Saldo um insgesamt 831 Mio. Euro (15 Prozent) gestiegen. Damit wird die Entlastung aus dem letzten Berichtszeitraum (880 Mio. Euro) nahezu wieder ausgeglichen. Im Gegensatz zu den Vorjahren war im aktuellen Zeitraum die zusätzliche Belastung für die Verwaltung mit Abstand am größten. Bisher war die Wirtschaft immer stärker von Erfüllungsaufwandsänderungen betroffen als die Verwaltung.

Frühere Entlastungen nahezu ausgeglichen

Im Berichtszeitraum 2018/2019 stieg der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung um rund 829,5 Mio. Euro an. Für die Wirtschaft betrug dieser Anstieg insgesamt rund 32,4 Mio. Euro. Der Erfüllungsaufwand der Bürger verringerte sich in dem Zeitraum um rund 30,9 Mio. Euro. Diese relativ hohe Belastung der Verwaltung entstand hauptsächlich aus dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch (467,4 Mio. Euro, davon 464 Mio. Euro für die Verwaltung).

Regelungsvorhaben mit belastender Wirkung verursachten im aktuellen Berichtszeitraum einen Mehraufwand von insgesamt etwa 1,3 Mrd. Euro für alle Normadressaten.

Etwa ein Drittel davon ergab sich aus dem Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch.

Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch

Mit den im Regierungsentwurf vorgesehenen Regelungen sollen insbesondere die Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten der Zollseinheit „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ ausgeweitet werden; es sind bis zu 4.360 neue Arbeitskräfte bei der Zollverwaltung eingeplant. Das hat seinen Preis: Der zusätzliche jährliche Erfüllungsaufwand der Verwaltung beträgt ab dem Jahr 2020 etwa 130 Mio. Euro und wird dann stufenweise auf rund 464 Mio. Euro ab dem Jahr 2030 ansteigen.

Aus Sicht des NKR werden die erweiterten Prüfungs- und Ermittlungskompetenzen der Zollverwaltung auch einen erheblichen Aufwand bei den Unternehmen verursachen. Nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz haben betroffene Unternehmen sogar eine aktive Mitwirkungspflicht: Sie müssen (mündliche / schriftliche) Auskünfte erteilen und Unterlagen vorlegen. Der NKR hatte das BMF daher aufgefordert, diesbezügliche Schätzungen nachzuliefern. Dies gilt auch für den Aufwand, der im Wach- und Sicherheitsgewerbe durch neu geltende Melde- und Arbeitszeitdokumentationspflichten entsteht. Inzwischen wurde dafür vom BMF in Abstimmung mit dem Statistischen Bundesamt ein Aufwand in Höhe von 3,2 Mio. Euro jährlich nachträglich erfasst.

Das Grundsteuer-Reformgesetz wird in den ersten sieben Jahren der Neuberechnung der Grundsteuer allein bei Wirtschaft und Bürgern zusätzlichen jährlichen Erfüllungsaufwand von rund 154 Mio. Euro verursachen – neben dem hohen Umstellungsaufwand der Verwaltung.

Das Starke-Familien-Gesetz führte zu einer zusätzlichen jährlichen Belastung von 74,5 Mio. Euro. Grund dafür ist die erhebliche Ausweitung des Kreises der Leistungsempfänger und die damit steigenden Fallzahlen.

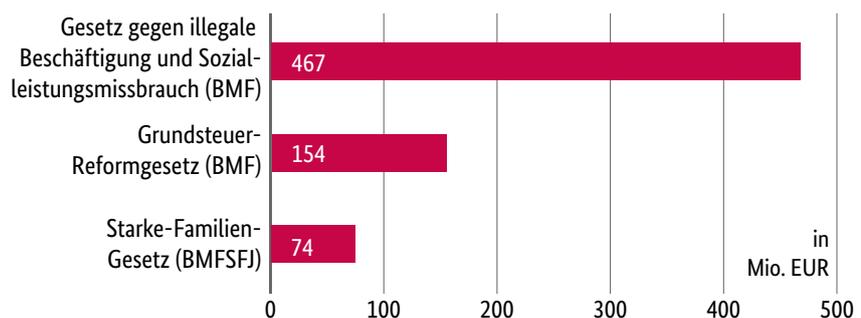
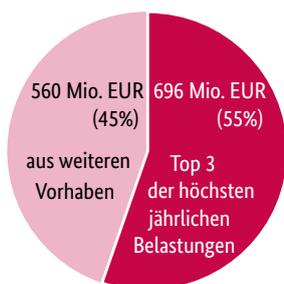


Abb. 5: Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für alle Normadressaten im Berichtszeitraum 2018/2019

Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts

Jahrzehntelang wurde die Grundsteuer auf Grundlage veralteter Werte berechnet. Aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts hat die Bundesregierung im Juni 2019 den Entwurf eines Grundsteuer-Reformgesetzes beschlossen. Ab dem Jahr 2022 sollen die Grundsteuersätze für alle Grundstücke und sonstigen Einheiten alle sieben Jahre in einem aufwändigen Verfahren neu berechnet werden. Für die Finanzverwaltung entsteht allein bei der Neuerhebung im ersten sog. Hauptfeststellungszeitraum ein Personalaufwand von 538 Mio. Euro. Wie eine Immobilie eingeordnet wird, hängt von der Nutzungsart und der Lage ab. Dafür wird auf Durchschnittsmieten und Bodenrichtwerte abgestellt. Daher müssen die Steuerpflichtigen in einer Steuererklärung eine Reihe von Angaben machen, die sie sich oftmals selbst mühsam zusammensuchen müssen. Dies betrifft nicht nur private Grundeigentümer und Vermieter, sondern auch die Wirtschaft; sie zahlt die Steuer für Betriebsgelände, Land- und Forstbetriebe oder bei gewerblicher Vermietung.

Pro Jahr gerechnet fällt für die Steuerpflichtigen zusätzlicher Aufwand von rund 154 Mio. Euro an. Zum Teil liegen die Daten der Verwaltung ohnehin vor, so etwa bei den Bodenrichtwerten. Bisher sind die Daten einschließlich der einzelnen Grundstücksflächen in den Katasterdatenbanken nicht flächendeckend digital erfasst. Die Register und die Finanzverwaltungen der einzelnen Länder sind zudem nicht hinreichend digital vernetzt. Bis zur nachfolgenden Hauptfeststellung ab dem Jahr 2029 soll das Verfahren automatisiert werden. Diese und weitere Umsetzungsfragen werden durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorbereitet, an der auch der NKR teilnimmt. Indes ist das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen. Länder, denen das Verfahren zu aufwändig ist, können zudem ein eigenes Verfahren einführen. Entsprechende Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand sind noch unklar.

Aus Sicht des NKR hätte der entstehende Aufwand deutlich geringer ausfallen können, sofern die notwendigen Daten, die grundsätzlich in der Verwaltung vorhanden sind, auch in einer digitaltauglichen Variante vorliegen würden. Wären die entsprechenden Register miteinander verknüpft, könnte die Grundsteuer sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Steuerverwaltung aufwandsärmer erklärt und festgestellt werden. Das jetzt gewählte Verfahren und der dabei anfallende und weiter steigende Aufwand sind ein klares Beispiel für den dringenden Handlungsbedarf bei der Registermodernisierung quer durch alle Verwaltungsbereiche, den der NKR seit längerem anmahnt.

*Deutlich weniger Aufwand
durch moderne und vernetzte
Register*

Im Berichtszeitraum 2018/2019 verringerten entlastende Regelungsvorhaben den laufenden Erfüllungsaufwand um insgesamt 424,3 Mio. Euro. Die größten Entlastungen ergaben sich aus der Vierten Verordnung zur Änderung der Fahrzeugzulassungsverordnung (-101,8 Mio. Euro), aus der Verordnung zur weiteren Modernisierung des Strahlenschutzrechts (-77 Mio. Euro) sowie aus der Verordnung über mittelgroße Feuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen (-68,9 Mio. Euro).

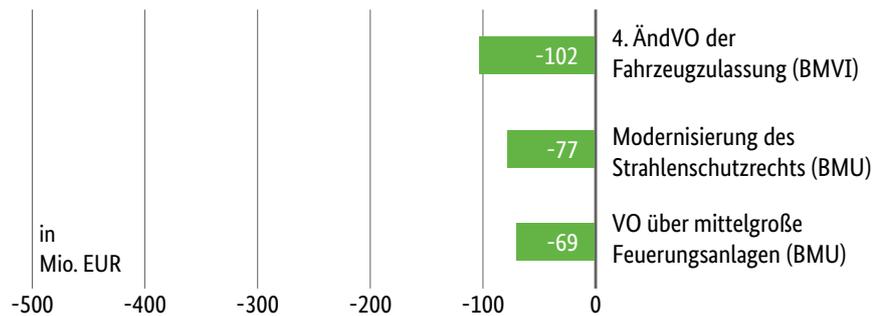
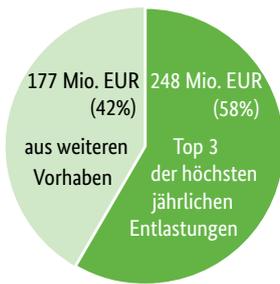


Abb. 6: Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für alle Normadressaten im Berichtszeitraum 2018/2019

Vierte Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung

Durch die Verordnung wird die internetbasierte Fahrzeugzulassung (i-Kfz) weiter entwickelt. Ziel ist es, eine effizientere und weniger zeitaufwändige Zulassung von Kraftfahrzeugen zu ermöglichen. Dies soll mit Online-Anträgen, kürzeren Bearbeitungszeiten und dem Wegfall von Behördenwegen erreicht werden. Die Außerbetriebsetzung und der Wohnort- oder Halterwechsel unter Kennzeichenmitnahme sollen vollständig internetbasiert abgewickelt werden können. Bürger werden dadurch als private Fahrzeughalter jährlich um 95 Mio. Euro entlastet und profitieren besonders. Auch gewerbliche Fahrzeughalter nutzen i-Kfz und werden um jährlich 4,9 Mio. Euro entlastet. Die Belastung der Verwaltung sinkt um jährlich 1,8 Mio. Euro.

1.1.3 Bürokratiekosten der Wirtschaft

Die Bürokratiekosten der Wirtschaft entstehen aus Informationspflichten und bilden eine Teilmenge des laufenden Erfüllungsaufwands. Bis 2012 wurde die Belastung aus Bürokratiekosten im Vergleich zum Jahr 2006 um 25 Prozent verringert. Seitdem verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die Bürokratiekosten unter dem Referenzwert von 2012 (=100) zu halten. Dies wird mit dem Bürokratiekosten-Index (BKI) überwacht.

Im Berichtszeitraum 2018/2019 sind die Bürokratiekosten durch die nachträgliche Bilanzierung der Dokumentationspflichten nach dem Mindestlohngesetz gestiegen.

Belastungen aus Informationspflichten sind leicht gestiegen

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 2019

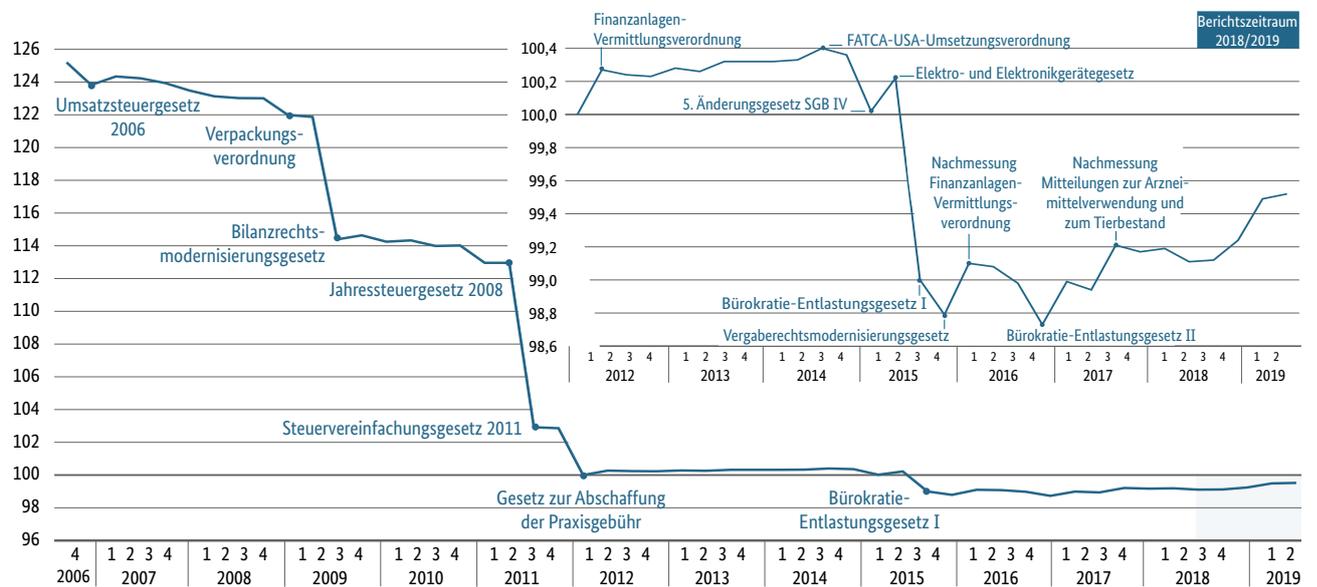


Abb. 7: Bürokratiekostenindex der Bundesregierung

Zusätzliche Bürokratiekostenbelastungen entstanden im aktuellen Berichtszeitraum aus insgesamt 30 Regelungsvorhaben. Sechs Regelungsvorhaben hatten dagegen eine entlastende Wirkung. Das Regelungsvorhaben mit der größten Entlastungswirkung war das Gesetz zur Modernisierung des Strahlenschutzrechts (-117,5 Mio. Euro).

Auch sieben Jahre nach Erreichen des 25-Prozent-Abbauziels bleibt somit die Belastung der Wirtschaft aus Informationspflichten stabil.

BKI ist seit 2012 stabil

1.1.4 Einmaliger Erfüllungsaufwand

Einmaliger Erfüllungsaufwand entsteht aus Vorgaben, deren Einführung oder Änderung nur einmalige Kosten beim Normadressaten auslösen. Seit dem Jahr 2011 entstand allen Normadressaten einmaliger Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 18,4 Mrd. Euro. Davon entfielen 12,1 Mrd. Euro (66 Prozent) auf die Wirtschaft.

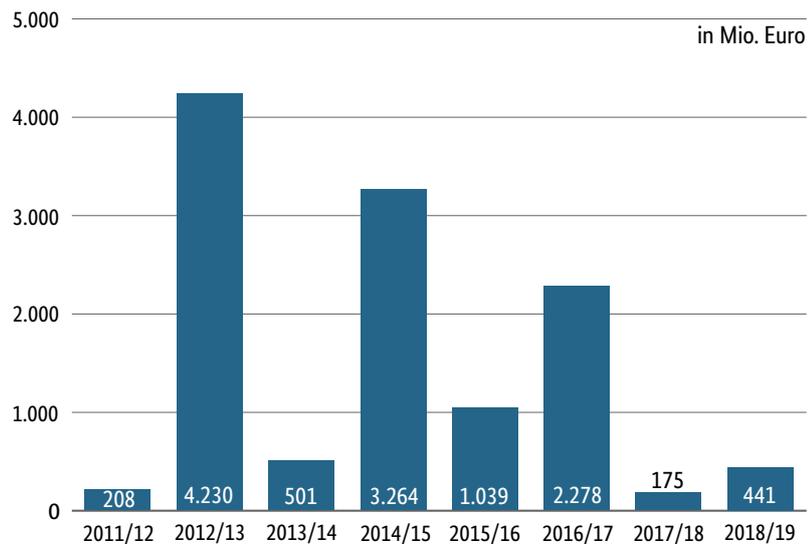


Abb. 8: Einmaliger Erfüllungsaufwand der Wirtschaft seit 2011

Einmalige Kosten können sich langfristig durchaus auszahlen: Eine Umstellung auf effizientere IT-Lösungen kann auf lange Sicht zu Einsparungen führen. Aber für den einmaligen Erfüllungsaufwand ist dies in der Regel nicht der Fall. Seit 2011 verursachten 323 Regelungsvorhaben einmaligen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft. Nur bei 51 dieser Regelungsvorhaben (16 Prozent) entstand dadurch auch eine Entlastung von laufenden Kosten der Wirtschaft. Bei den 21 Regelungsvorhaben mit einmaligem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von über 100 Mio. Euro handelte es sich in nur fünf Fällen um IT-Umstellungskosten. Keines von diesen fünf Regelungsvorhaben führte dabei zu einer laufenden Entlastung der Wirtschaft.

Einmaliger Erfüllungsaufwand ist eine erhebliche Belastung

Einmaliger Erfüllungsaufwand ist also eine erhebliche Belastung und hat damit für die Unternehmen einen ähnlichen Stellenwert wie laufender Erfüllungsaufwand. Derzeit gibt es keinen Mechanismus, um einmaligen Erfüllungsaufwand zu begrenzen, denn die ‚One in one out‘-Regel, nach der Belastungen der Wirtschaft an anderer Stelle kompensiert werden müssen, gilt nur für laufenden Erfüllungsaufwand.

Aus Sicht des NKR ist es daher wichtig, dass ein Mechanismus zur Begrenzung des einmaligen Erfüllungsaufwands eingeführt wird und zwar noch in dieser Legislaturperiode. Der NKR begrüßt deshalb, dass die Bundesregierung gemäß dem Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau ein Konzept zur Begrenzung des einmaligen Erfüllungsaufwands erarbeitet. Längerfristig sollte überlegt werden, ob einmaliger Erfüllungsaufwand in den Index des laufenden Erfüllungsaufwands integriert werden könnte. Denkbar ist ein Verfahren ähnlich zu betriebswirtschaftlichen Abschreibungsregeln. Dies entspräche der in Unternehmen gängigen Bilanzierungspraxis. Damit wäre auch einmaliger Erfüllungsaufwand von der ‚One in one out‘-Regel erfasst und wirksam begrenzt.

Einmaligen Erfüllungsaufwand wirksam bilanzieren

Problem: Im Fokus der Diskussion um den Erfüllungsaufwand stehen die jährlichen Kosten. Einmaliger Aufwand entsteht aber ebenfalls in Milliardenhöhe. Die Wirtschaft nimmt einmaligen Aufwand oft als belastender wahr als laufenden, sich jährlich wiederholenden Aufwand.

Ziel: Einführung eines Umrechnungsmechanismus zur Integration des einmaligen Erfüllungsaufwands in den Index des laufenden Erfüllungsaufwands. Denkbar ist zum Beispiel ein Verfahren analog zu bilanziellen Abschreibungsregeln.

Aktueller Stand: Die Bundesregierung will ein Konzept zur Begrenzung des einmaligen Erfüllungsaufwands erarbeiten. Der Staatssekretärs-Ausschuss Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung hat sich jedoch dazu bisher auf kein Verfahren einigen können. Aus Sicht des NKR muss die Bundesregierung schnellstens handeln, um die im Arbeitsprogramm angekündigten Maßnahmen auch umzusetzen. Ankündigungen reichen nicht!

Im Berichtszeitraum 2018/2019 entstand bei allen Normadressaten einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 2,6 Mrd. Euro. Der Wirtschaft entstand einmaliger Erfüllungsaufwand von 440,6 Mio. Euro. Die Verwaltung war mit 1,9 Mrd. Euro am meisten betroffen, wobei über 60 Prozent der Belastung aus einem einzigen Regelungsvorhaben entstand, dem Zensusgesetz 2021. Die einmalige Belastung der Bürger betrug 240 Mio. Euro.

*2,6 Mrd. Euro einmaliger
Erfüllungsaufwand im
Berichtszeitraum*

Über 80 Prozent des einmaligen Erfüllungsaufwands im aktuellen Berichtszeitraum stammt aus drei Regelungsvorhaben: Neben der Belastung aus dem Zensusgesetz 2021 von 1,2 Mrd. Euro entstand aus dem Grundsteuer-Reformgesetz allein bei der ersten Neuberechnung und der Umstellung der Verfahren zusätzlicher Erfüllungsaufwand von rund 582 Mio. Euro für

die Verwaltung. Die Verordnung über mittelgroße Feuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen führte zu einer einmaligen Belastung von 309,6 Mio. Euro.

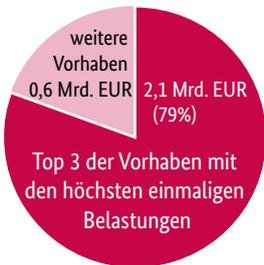


Abb. 9: Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen für alle Normadressaten im Berichtszeitraum 2018/2019

Gesetz zur Durchführung des Zensus im Jahr 2021

Deutschland muss gemäß EU-Vorschriften alle zehn Jahre einen Zensus durchführen. Dies führt zu hohen Kosten: Erstens müssen Meldedaten aufwändig zusammengeführt und bereinigt werden und zweitens fehlt es in Deutschland an einer dauerhaft registergestützten Erfassung von Gebäude- und Wohnungsinformationen sowie an einem Bildungsregister zur Auswertung von Bildungsverläufen. Ein guter Teil der notwendigen Daten muss daher durch stichprobenbasierte Haushaltsbefragungen aufwändig erhoben werden. Über die Verteilung der notwendigen Haushaltsmittel von geschätzt 994 Mio. Euro streiten Bund und Länder derzeit noch. Die Volkszählung wird deutlich teurer als vor zehn Jahren, als 667 Mio. Euro für Vorbereitung, Erhebung, Aufbereitung und Evaluierung fällig wurden.

Laut Schätzungen des NKR-Gutachtens „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ ließen sich durch ein registerbasiertes Verfahren mehr als 90 Prozent der Erhebungskosten einsparen. Andere europäische Länder führen den Zensus bereits vollständig registerbasiert und damit deutlich günstiger durch. Die hohen Kosten des Zensus 2021 werden zu einem erheblichen Teil durch eine seit Jahren versäumte Registermodernisierung und eine ebenso lange verschleppte Digitalisierung verursacht. Das BMI hat die notwendige Weichenstellung in den vergangenen Legislaturperioden unterlassen.

Der nächste Zensus kommt. Erschwerend kommt hinzu: Ab 2024 muss Deutschland jährlich Bevölkerungsdaten an die EU liefern, die sich aufwandswarm nur mit vernetzten Registern ermitteln lassen.

Der dringende Handlungsbedarf ist mehr als offensichtlich!

Zensus 2021
kostet fast 1 Mrd. Euro

Registerbasierte Erhebungen
kosten nur einen Bruchteil

1.2 Entwicklung der ‚One in one out‘-Bilanz

Im Berichtszeitraum 2018/2019 stand dem ‚In‘ (Belastung) von 120 Mio. Euro ein ‚Out‘ (Entlastung) von 261,6 Mio. Euro gegenüber. Daraus ergab sich im Saldo ein ‚Out‘ von 141,6 Mio. Euro für die Wirtschaft. Damit verbessert sich die ‚One in one out‘-Bilanz und erreicht ein ‚Out‘ von insgesamt 1,9 Mrd. Euro seit der Einführung im Jahr 2015.

‚One in one out‘-Regel wirkt, aber...

Nicht in der ‚One in one out‘-Bilanz berücksichtigt ist die Belastung aus der Umsetzung europäischer Regelungen. Aufgrund dieser und anderer Ausnahmen, z.B. der Umsetzung von Urteilen des Bundesverfassungsgerichts, betrug die Differenz zwischen der ‚One in one out‘-Bilanz und der tatsächlichen Belastung der Wirtschaft im Berichtszeitraum 2018/2019 etwa 174 Mio. Euro. Dies bedeutet, dass die Wirtschaft tatsächlich also um 33 Mio. Euro jährlich mehr belastet wurde. Das heißt: Die Ausnahmen schaffen eine Transparenzlücke, die die Aussagekraft der ‚One in one out‘-Regel mindern. Denn für Unternehmen ist gänzlich unerheblich, ob Belastungen aus Brüssel oder Berlin kommen. Hier muss die Bundesregierung schnell nachbessern und das EU-Recht in die Regel einbeziehen.

...die Ausnahmen schaffen eine Transparenzlücke

Die seit 2015 wirksame **‚One in one out‘-Regel** soll grundsätzlich helfen, die Folgekosten neuer Regelungsvorhaben der Bundesregierung nachhaltig zu begrenzen.

Deshalb gilt: Für neue Vorgaben, die laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft hervorrufen (‚In‘), muss bis spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode eine Entlastung (‚Out‘) in gleicher Höhe geschaffen werden – entweder in dem Regelungsvorhaben selbst oder an anderer Stelle.

Im Arbeitsprogramm 2018 hatte die Bundesregierung beschlossen, dass die in der 19. Legislaturperiode entstehende Belastung nicht mit Entlastung aus der 18. Legislaturperiode kompensiert werden soll. Die Konten der Ressorts wurden also wieder auf „Null“ gestellt.

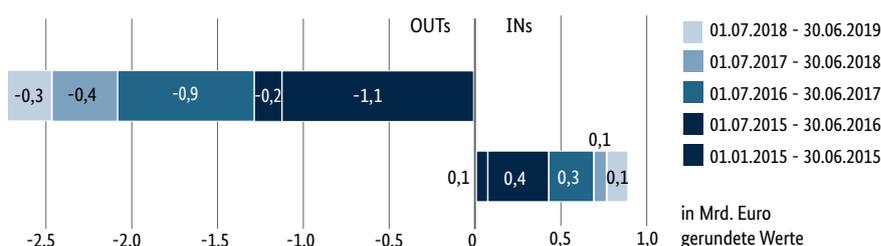


Abb. 10: ‚One in one out‘-Bilanz

Die Verlaufsgrafik zeigt, dass die kumulative Belastung der Wirtschaft aus der Umsetzung von EU-Recht und anderen ausgenommenen Vorhaben seit 2015 insgesamt etwa 550 Mio. Euro beträgt. Wäre dieser Aufwand in der ‚One in one out‘-Bilanz berücksichtigt, würde sich das ‚Out‘ von 1,9 Mrd. Euro auf 1,4 Mrd. Euro verringern.

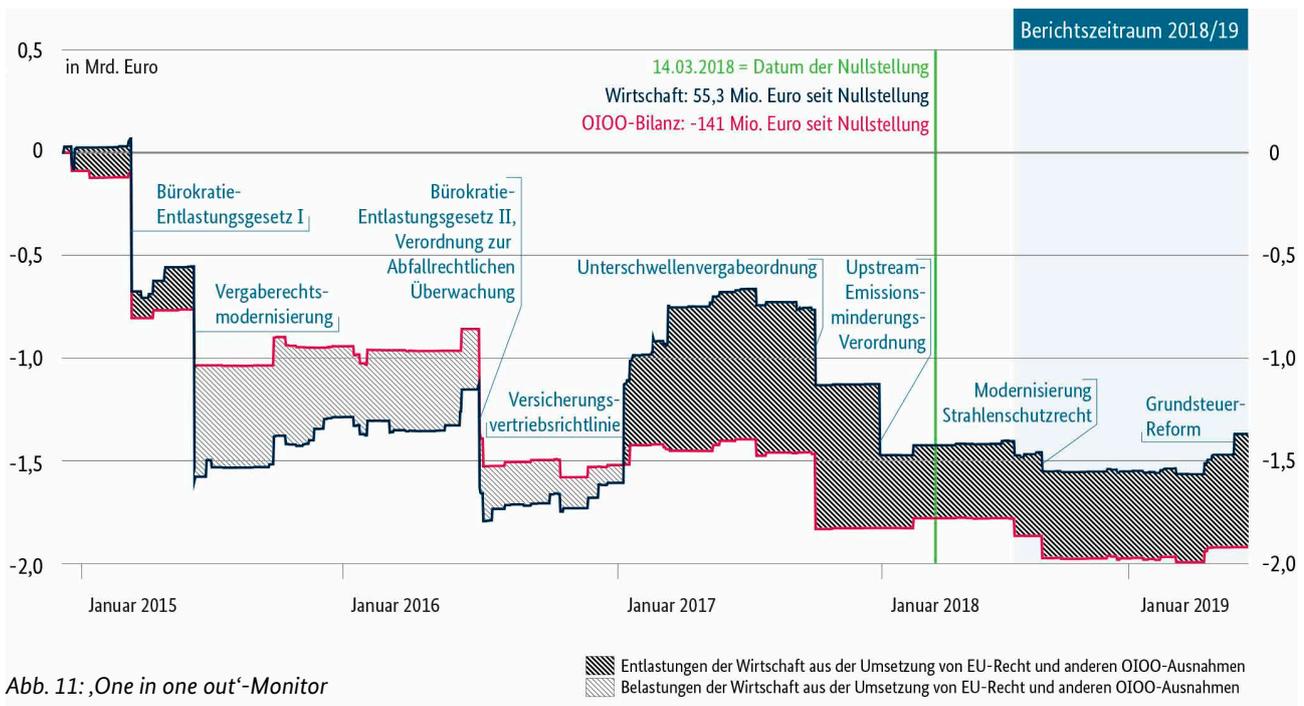


Abb. 11: ‚One in one out‘-Monitor

‚One in one out‘-Regel weiterentwickeln

Problem: Die Begrenzung der ‚One in one out‘-Regel auf die Folgekosten deutscher Gesetzgebung hat dazu geführt, dass die Unternehmen deren Aussagekraft in Frage stellen, weil die Kosten aus der 1:1 Umsetzung von EU-Recht bisher außen vor bleiben. Diese verursachen aber einen erheblichen Teil der gesetzlichen Folgekosten für die Wirtschaft.

Ziel: Schrittweise Einbeziehung auch von EU-Recht in die ‚One in one out‘-Bilanz, wie dies in den Koalitionsverhandlungen bereits besprochen wurde.

Aktueller Stand: Das Arbeitsprogramm der Bundesregierung sieht für dieses Problem keine Lösung vor. Der NKR hält es für notwendig, dass diese „Transparenz- und Realitätslücke“ zeitnah geschlossen wird, nicht zuletzt, um die Glaubwürdigkeit des gesamten ‚One in one out‘-Systems bei den Betroffenen zu stärken. Mit der Ankündigung der gewählten Kommissionspräsidentin, eine ‚One in one out‘-Regel auf EU-Ebene einzuführen, hat sich die Sachlage geändert. Auf diesem Wege kann die Transparenzlücke geschlossen werden.

1.3 Erfüllungsaufwand durch EU-Recht: Unnötigen Aufwand frühzeitig verhindern

Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung entsteht nicht nur durch deutsches Recht. Belastungen entstehen ganz maßgeblich auch aus europäischen Rechtsakten. Daher gilt es, sich auch hier für Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung zu engagieren.

1.3.1 EU ex ante-Verfahren

Bundesministerien und NKR prüfen die Legislativvorschläge der EU-Kommission seit 2016 systematisch mit Blick auf Folgekosten für Deutschland.¹ Ziel der Prüfung ist es, unnötige Folgekosten aus EU-Recht frühzeitig zu identifizieren und sich auf Ratsebene für aufwandsarme Lösungen einzusetzen.

*Belastungen aus EU-Recht
im Blick behalten*

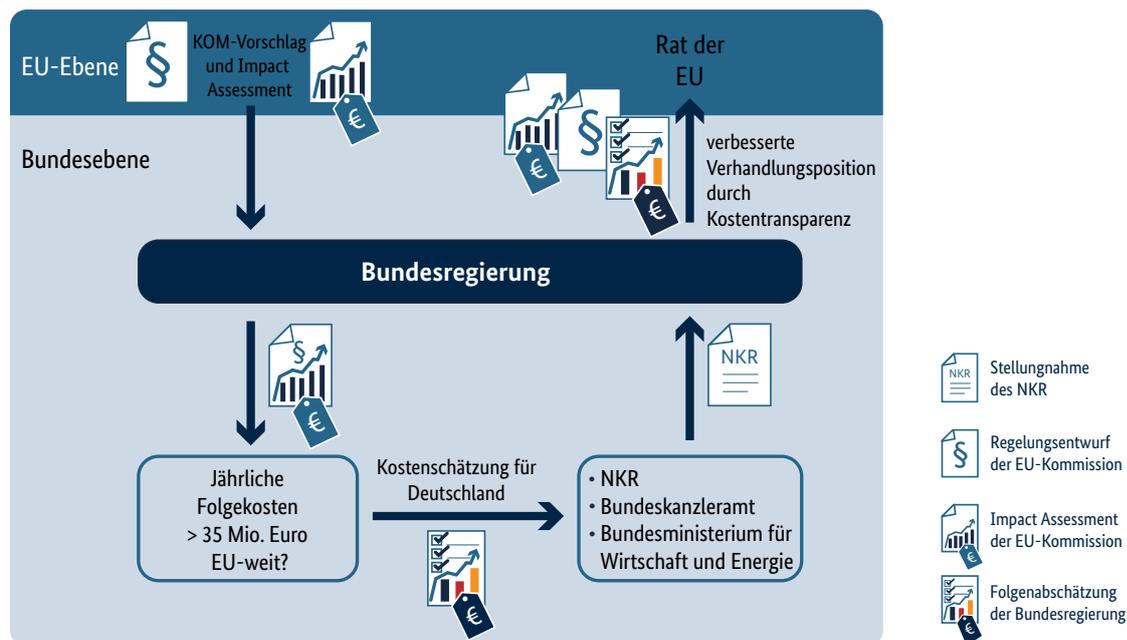


Abb. 12: EU ex ante-Verfahren

Das auslaufende Mandat der EU-Kommission im Herbst 2019 gibt Anlass, eine erste Bilanz zu ziehen: Seitdem das EU ex ante-Verfahren wirksam ist, haben die Bundesregierung und der NKR insgesamt 344 Legislativvorschläge der EU-Kommission geprüft. 22 Kommissionsvorschläge (6 Prozent) haben sich dabei als potenziell kostenintensiv erwiesen.

1 Wie funktioniert das EU ex ante-Verfahren? - im Internet unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/internationales/einfluss-europaeischer-regelungen/eu-ex-ante-verfahren>

Insgesamt positive Bilanz des EU ex ante-Verfahrens, aber...

Die Ressorts haben diese Vorschläge besonders intensiv zu prüfen, indem sie zusätzlich zu den Folgenabschätzungen der EU-Kommission eine eigene Schätzung zu den Folgekosten für Deutschland erstellen.

Der NKR nimmt zu diesen Ressort-Schätzungen Stellung. Dabei ist die Bilanz insgesamt positiv: Nach ersten Anlaufschwierigkeiten legen die Ressorts inzwischen überwiegend Folgekostenabschätzungen für Deutschland vor, gegen die der NKR keine Einwände erhebt.

Anlass zu Beanstandungen geben jedoch weiterhin die Folgenabschätzungen der EU-Kommission, die den Ressorts in der Regel als Grundlage für die eigenen Folgekostenabschätzungen dienen. Dabei lässt sich zwar seit der Einführung des Regulatory Scrutiny Boards, dem 2015 eingeführten Kontrollgremium für Bessere Rechtsetzung der EU-Kommission, insgesamt eine positive Entwicklungstendenz bei der Qualität der Folgeabschätzungen ausmachen.

...Folgekosten-Schätzungen der EU-Kommission oft nicht nachvollziehbar

Dennoch ist es für die Ressorts in vielen Fällen nach wie vor schwierig, die den Folgenabschätzungen der EU-Kommission zugrunde liegenden Annahmen nachzuvollziehen, um darauf aufbauend eigene Schätzungen für Deutschland vornehmen zu können. Zudem quantifiziert die EU-Kommission die Folgekosten nach wie vor oft nur teilweise.

Das EU ex ante-Verfahren ist bisher als rein regierungsinternes Verfahren organisiert. Denn die Wirtschaft hat keine Gelegenheit, ihre Expertise zu den Folgekosten in Deutschland einzubringen, und der Deutsche Bundestag erhält keine Informationen über die Ergebnisse. Das steht in klarem Widerspruch zur Bedeutung der EU-Gesetzgebung für Bürger und Unternehmen in Deutschland.

EU ex ante-Verfahren muss geöffnet werden

Die Öffnung des EU ex ante-Verfahrens ist nicht Teil des Arbeitsprogramms der Bundesregierung, jedoch hat sie zur Einbeziehung der Wirtschaft Diskussionsbereitschaft signalisiert. Ein konkreter Zeitplan wurde nicht benannt. Aus Sicht des NKR muss die Wirksamkeit des EU ex ante-Verfahrens durch eine Öffnung für die Wirtschaft schnellstens verbessert werden.

Nur so kann das Fachwissen der betroffenen Unternehmen in das Verfahren einfließen und helfen, robuste Kostenschätzungen für Deutschland zu erstellen und unnötige Folgekosten frühzeitig zu vermeiden. Dazu gibt es keine Alternative!

EU ex ante-Verfahren weiterentwickeln

Problem: Das EU ex ante-Verfahren ist bisher als rein regierungsinternes Verfahren organisiert und die Wirtschaft hat keine Gelegenheit, ihre Expertise einzubringen. Auch der Bundestag erhält keine Kenntnis der Ergebnisse.

Ziel: Einbeziehung von Wirtschaftsverbänden, Ländern und Kommunen in die Überprüfung der Folgekosten von EU-Recht und Information des Bundestages über die Ergebnisse des EU ex ante-Verfahrens.

Aktueller Stand: Die Öffnung des EU ex ante-Verfahrens ist nicht Teil des Arbeitsprogramms der Bundesregierung, jedoch hat sie zur Einbeziehung der Wirtschaft Diskussionsbereitschaft signalisiert. Ein konkreter Zeitplan wurde nicht benannt.

1.3.2 Empfehlungen an die europäische Ebene

Unnötige Folgekosten durch EU-Rechtsakte könnten systematisch verringert oder ganz vermieden werden, wenn die EU-Kommission, die auf EU-Ebene das alleinige Initiativrecht für neue Regelungen hat, sich dazu entschließen würde, eine ‚One in one out‘-Regel oder ein Abbauziel einzuführen. Auch andere Länder, wie beispielsweise Großbritannien, haben mit solchen Maßnahmen bereits sehr gute Erfahrungen gemacht. Plausible Gründe, weshalb dies nicht auch auf die europäische Ebene übertragbar sein sollte, erschließen sich dem NKR nicht.

‚One in one out‘-Regel auf EU-Ebene notwendig

Das informelle Netzwerk RegWatchEurope, dem der NKR neben sechs weiteren unabhängigen Räten in Europa angehört, schlägt deshalb in seinen Kernbotschaften an die neue EU-Kommission, das neue EU-Parlament und den Rat vor, dass die neue EU-Kommission ebenfalls entsprechende Maßnahmen zur Kostenbegrenzung oder -reduktion einführt.²

Auch die Bundesregierung will sich gemäß des Koalitionsvertrags für die Einführung der ‚One in one out‘-Regel auf europäischer Ebene einsetzen. Die gewählte Kommissionspräsidentin hat Anfang September angekündigt, eine solche Regel einführen zu wollen. Das ist ein ermutigendes Signal.

² Positionspapier von RegWatchEurope: „RegWatchEurope’s key messages to the next European Commission and European Parliament (2019–2024) on priorities for the Better Regulation Agenda“, im Internet unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/internationales/zusammenarbeit-mit-unabhaengigen-raeten-europas>

*RegWatchEurope:
Netzwerk der
unabhängigen Räte Europas*

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, zum 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 dem Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedern sowie der Vertretung gemeinsamer Interessen auf EU-Ebene und im internationalen Kontext. Der Vorsitz innerhalb des Netzwerks wechselt jährlich. Zum 1. Januar 2020 wird der NKR den Vorsitz übernehmen.

*Regulatory Scrutiny Board
muss vollständig unabhängig
werden*

Eine weitere Empfehlung des Netzwerks RegWatchEurope an die neue EU-Kommission ist es, das Kontrollgremium für Folgenabschätzungen, das Regulatory Scrutiny Board, institutionell vollständig unabhängig von der EU-Kommission zu gestalten. Bisher sind alle Mitglieder als Vollzeitkräfte finanziell von der EU-Kommission abhängig. Darüber hinaus sind vier von den insgesamt sieben Mitgliedern Kommissionsbeamte. Das bedeutet, dass sie im Hinblick auf ihr berufliches Fortkommen auf eine positive Beurteilung der EU-Kommission angewiesen sind. Das ist ein Hemmschuh für etwaige kritische Stellungnahmen des Gremiums. Das Regulatory Scrutiny Board hat zwar bereits auf spürbare Qualitätsverbesserungen bei den Folgenabschätzungen hingewirkt. Wie die Erkenntnisse des NKR aus dem EU ex ante-Verfahren zeigen, gibt es jedoch nach wie vor Verbesserungspotenzial bei der Qualität der Folgenabschätzungen der EU-Kommission.

Das ist auch eines der Ergebnisse der Bestandsaufnahme der EU-Kommission zu ihrem Paket für Bessere Rechtsetzung vom Mai 2015. Die Bestandsaufnahme beruhte unter anderem auf der Auswertung von öffentlich zugänglichen Online-Fragebögen. Das Netzwerk RegWatchEurope hat an dieser Befragung mit einer gemeinsamen Stellungnahme teilgenommen.

Für bessere Folgenabschätzungen, ein vollständig unabhängiges Prüfungsgremium und einige weitere Forderungen wird sich der NKR auf EU-Ebene gegenüber der neuen Kommission verstärkt einsetzen, wenn er am 1. Januar 2020 den Vorsitz im Netzwerk RegWatchEurope übernimmt.

NKR übernimmt 2020 Vorsitz von RegWatchEurope

Aktuell hat das finnische Schwestergremium „Finnish Council of Regulatory Analysis“ (FCRIA) den Vorsitz inne. Der jährlich rotierende Vorsitz orientiert sich an den Ratspräsidentschaften in der EU. Finnland hat am 1. Juli 2019 die EU-Ratspräsidentschaft übernommen, Deutschland wird ab dem 1. Juli 2020 dem Rat der Europäischen Union vorsitzen. Dazwischen liegt die Ratspräsidentschaft von Kroatien (1. Januar - 30. Juni 2020).



2. Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau

2. Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau

Der NKR prüft nicht nur die nachvollziehbare und methodengerechte Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands. Er berät darüber hinaus die Bundesregierung auch in Fragen der Besseren Rechtsetzung und des Bürokratieabbaus.

2.1 Qualität von Folgenabschätzungen

Um sicherzustellen, dass die Darstellung des Erfüllungsaufwands in Gesetzes- und Verordnungsentwürfen der Bundesregierung methodengerecht und nachvollziehbar ist, strebt der NKR einen engen und frühen Dialog mit dem federführenden Ressort an. Durch die frühzeitige methodische Unterstützung des NKR sind die Ressorts meistens schon vor Abschluss der Ressortabstimmung in der Lage, aufgetretene Probleme zu lösen und Transparenzlücken zu schließen. Dadurch leistet der NKR schon vor der Veröffentlichung seiner Stellungnahme einen spürbaren Beitrag zur Besseren Rechtsetzung.

Frühzeitiger Austausch zwischen NKR und Bundesministerien

Aufgrund dieser Arbeitsweise gibt der NKR nur selten eine negative Stellungnahme ab. Im Berichtszeitraum 2018/2019 enthielten lediglich zehn der 98 abgegebenen Stellungnahmen Bedenken des NKR. Besonders problematisch war in diesen Fällen die Darstellung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung (sechs Fälle) sowie die Beteiligung der Länder und Kommunen bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands (drei Fälle). In drei Stellungnahmen hat der NKR kritisiert, dass das Potenzial zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung nicht genutzt wurde.

Gute Rechtsetzung hängt auch davon ab, dass alle Beteiligten ausreichend Zeit haben, einen Gesetzentwurf auf Herz und Nieren zu prüfen und durch eigene Erwägungen zu verbessern. Deswegen legt die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) eine Frist zur abschließenden, also finalen, Prüfung eines Gesetzentwurfs von vier Wochen fest. Diese Spielregel soll eigentlich der Qualitätssicherung dienen, indem nur gut durchdachte Entwürfe vom Kabinett beschlossen werden. Denn: Zwischen erstem Entwurf und finaler Fassung kann sich einiges ändern, was eine erneute Prüfung und Bewertung nötig macht.

*Gute Gesetze vertragen
keine Hektik!*

Die Erfahrung des NKR ist jedoch, dass die Frist zur letztmaligen Prüfung des abgestimmten Entwurfs nur in Ausnahmefällen den durch die Bundesregierung selbst gesetzten Spielregeln entspricht. Nicht selten leidet darunter auch die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands, denn die Folgekosten von kurzfristig ausgehandelten politischen Kompromissen werden nicht immer ausreichend transparent dargestellt.

Aus Sicht des NKR ist geboten, Gesetze wieder mit der notwendigen Zeit und Gründlichkeit zu machen. Es kann nicht sein, dass in abschließenden Ressortbesprechungen kurz vor Kabinetttbefassung selbst die Fachleute der Ressorts bei anspruchsvollen Fragestellungen und komplexen Zusammenhängen Mühe haben, Widerspruchsfreiheit und Genauigkeit von Gesetzestexten zu gewährleisten.

*AZR immer noch nicht aus-
reichend effektiv und effizient –
vier Jahre nach Beginn der
Flüchtlingskrise!*

Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz

Mit dem Gesetz sollten die Nutzungsmöglichkeiten des Ausländerzentralregisters (AZR) fortentwickelt werden, um das Asyl- und Flüchtlingsmanagement auf Landes- und Kommunalebene effizienter organisieren und steuern zu können. Dafür sollten u.a. Zugriffsrechte flexibilisiert, der automatisierte Abruf aus dem AZR allen relevanten Behörden erleichtert sowie die eindeutige Identifizierung der Schutz- und Asylsuchenden verbessert werden.

Der NKR würdigte den Entwurf als wichtigen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung, der nach dem Scheitern eines artverwandten Regelungsentwurfs am Ende der letzten Legislaturperiode lange überfällig war. Dennoch erhob der NKR Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen im Regelungsentwurf. Nicht ausreichend war die Darstellung des Aufwands der Länder und Kommunen, insbesondere was deren einmaligen IT-Umstellungsaufwand betraf. Das Ressort hat die fehlenden Angaben für die Länder und Kommunen mittlerweile nachgereicht.

In seiner Stellungnahme forderte der NKR, das AZR zur einer vollständigen, qualitativ hochwertigen Laufdokumentation auszubauen, die allen betroffenen Behörden über den jeweils aktuellen Stand des Verfahrens einschließlich der Rechtsmittelverfahren tagesaktuell und unmittelbar Auskunft gibt. Ein verbesserter Datenaustausch ist Voraussetzung für zügige Entscheidungsverfahren und eine bessere Betreuung vor Ort. Dies entlastet nicht nur die Verwaltung, sondern hilft auch den Betroffenen. Von diesem Stand des AZR sind wir derzeit immer noch ziemlich weit entfernt!

2.1.1 Nutzen von Gesetzen ermitteln und darstellen

Die Bundesregierung verfasst den weit überwiegenden Anteil der Gesetzesentwürfe, die im Bundesrat und Bundestag diskutiert werden. Die GGO sieht dabei vor, dass in diesen Entwürfen die Gesetzesfolgen darzustellen sind. Hierunter werden alle „wesentlichen Auswirkungen“ verstanden, also die „beabsichtigten Wirkungen und unbeabsichtigten Nebenwirkungen“.

Dass darunter nicht nur die Kosten, sondern auch der Nutzen und die Vorteile einer geplanten Regelung fallen, versteht sich eigentlich von selbst. Verbreitet ist diese Ansicht in den Bundesministerien aber nicht. Tatsächlich erläutern die Gesetzesentwürfe zwar die Ziele der Regelung, sie geben jedoch nur in seltenen Ausnahmefällen Aufschluss darüber, welcher Nutzen für die Bürger, die Wirtschaft oder die Verwaltung mit den Kosten einhergeht. Und da es keinen „Wächter“ gibt, der die Einhaltung der GGO überwacht und gegenüber den Ressorts durchsetzt, bleibt die Nutzendarstellung lückenhaft oder fehlt ganz.

Aus Sicht des NKR führt die fehlende Nutzendarstellung und -abschätzung zu einem lückenhaften Bild der Regelungsfolgen, denn nur die direkten Kosten und Belastungen werden konsequent transparent gemacht. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Nutzendarstellungen nicht schon längst stärker genutzt werden, um seitens der Ressorts für die Anliegen und Ziele des Regelungsvorhabens zu werben. Die Darstellung des Nutzens präzisiert nicht nur die Regelungsziele, sie führt für die Betroffenen auch zu mehr Klarheit, welche Vorteile die Regelung hat und was sie bezwecken soll. Eine konkrete und möglichst durch Zahlen gestützte Abschätzung des Nutzens erleichtert zudem auch die spätere Evaluation der Regelung.

Das Thema Nutzendarstellung wird bereits seit etwa fünf Jahren in der Bundesregierung diskutiert. Sie hat einen sehr hilfreichen Methodenbaukasten entwickelt und den Ressorts zur Verfügung gestellt, die bislang jedoch keinen Gebrauch davon machen. Auch der NKR engagiert sich bereits seit längerem: Schon im Jahr 2013 hat er eine Studie veröffentlicht, in der die international vorhandenen methodischen Ansätze zur Nutzenquantifizierung beleuchtet und Schlussfolgerungen für Deutschland gezogen wurden. Ferner hat der NKR im Jahr 2017 Pilotvorhaben zur Nutzenermittlung und Nutzenquantifizierung bei vier Bundesministerien initiiert, die erfolgreich abgeschlossen wurden.

Bundesregierung stellt Nutzen von Gesetzen selten dar

Lückenhaftes Bild der Regelungsfolgen

Nutzendarstellung ist unbedingt nötig und in vielen Fällen auch mit Quantifizierung möglich

Hierüber wurde in den letzten Jahresberichten informiert. Zudem organisierte der NKR im März 2019 im Bundeskanzleramt einen internationalen Workshop zu Erfahrungen und Erkenntnissen bei der Nutzenabschätzung und -quantifizierung mit dem Ziel, neue Impulse für die nächsten Schritte zu geben. Dabei berichteten Vertreter der OECD, des Regulatory Scrutiny Boards der EU-Kommission, des britischen Regulatory Policy Committee und des deutschen Umweltbundesamtes von ihren praktischen Erfahrungen mit der Nutzenquantifizierung.

Es wurde deutlich, dass:

- eine Nutzenbeschreibung und -quantifizierung bei Regelungsvorhaben grundsätzlich sinnvoll und möglich ist,
- eine Begrenzung der Folgenabschätzung nur auf die unmittelbaren und (teilweise mittelbaren weiteren) Kosten nicht zufriedenstellend ist,
- die Ermittlung und Quantifizierung des Nutzens methodisch anspruchsvoller ist als das Quantifizieren von Folgekosten,
- daher eine pragmatische Herangehensweise gefordert ist, der Nutzen also grundsätzlich auch qualitativ dargestellt und beschrieben werden kann und
- der Nutzen zu quantifizieren ist, soweit dies möglich ist.



Abb. 13: Internationaler Nutzenworkshop, März 2019 (Foto: NKR)

Die Voraussetzungen für den Start der Nutzendarstellung in Deutschland liegen vor. Notwendig ist jedoch eine gemeinsame Verständigung der Bundesministerien auf die Verpflichtung, in jedem Regelungsvorhaben nicht nur

konsequent die Kosten darzustellen, sondern auch angemessene Ausführungen zum Nutzen vorzunehmen. Für politisch relevante oder mit hohen Folgekosten verbundene Vorhaben sollten die Ressorts den Nutzen darüber hinaus – soweit mit angemessenem Aufwand möglich – auch quantifizieren. Dazu könnte ein Schwellenwert vereinbart werden, oberhalb dessen eine Quantifizierung obligatorisch ist. Damit wäre gewährleistet, dass der zusätzliche Aufwand, der für die Ministerien durch eine Nutzenquantifizierung einhergeht, nur bei relevanten Vorhaben notwendig ist.

Nutzen relevanter Vorhaben darstellen und quantifizieren

Das Arbeitsprogramm der Bundesregierung vom Dezember 2018 hat das Thema der Nutzenabschätzung nunmehr aufgegriffen. Die Chance, gemeinsam die Qualität der Folgenabschätzung zu verbessern, sollte jetzt ernsthaft genutzt werden. Daher hat der NKR die Mitglieder des Staatssekretärs-Ausschusses für Bürokratieabbau im Juni 2019 aufgefordert, bis zum Ende des Jahres die zur Einführung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

Staatssekretärs-Ausschuss für Bürokratieabbau ist jetzt gefordert

2.1.2 Umsetzungserfahrung und Vollzugskosten konsequent einbeziehen

Der überwiegende Teil der Bundesgesetze wird nicht durch den Bund, sondern durch Landes- und Kommunalverwaltungen umgesetzt. Trotz der großen Bedeutung für wirksame und aufwandsarme Regelungen, wird das dort vorhandene Praxiswissen während der Gesetzesvorbereitung durch die Bundesministerien viel zu wenig genutzt. Obwohl die GGO eine Beteiligung der Länder und kommunalen Spitzenverbände vorsieht, ist die Einbindung angesichts oftmals enger und verkürzter Fristen nicht ausreichend. Wertvolles Erfahrungswissen bleibt so unberücksichtigt, und es drohen unvorhergesehene Nebenwirkungen, wenn sich die Gesetze in der Wirklichkeit bewähren müssen.

Länder und Kommunen wirksamer an Gesetzesvorbereitung beteiligen

Unter Mitwirkung und auf Initiative des NKR hatten Vertreter der Bundesregierung, aller Landesregierungen, kommunaler Spitzenverbände und des Statistischen Bundesamtes ein Verfahren zur ebenenübergreifenden Ermittlung des Vollzugaufwands vereinbart. In einer Pilotphase sollte das dafür entwickelte Werkzeug ERBEX (ERfüllungsaufwand berechnen EX ante) erprobt werden. Die Pilotphase wurde wegen der geringen Anzahl an Regelungsvorhaben zum Auslaufen der 18. Legislaturperiode nicht gestartet. Seitdem sind fast zwei Jahre vergangen. Der NKR erwartet, dass die Pilotphase nun endlich beginnt, und fordert die Bundesregierung auf, zeitnah geeignete Regelungsvorhaben zu benennen.

ERBEX-Pilotprojekt endlich starten

Bei den Normadressaten sind Schätzungen der Folgekosten eines Gesetzes selbst mit Aufwand verbunden; dies kann eine Hemmschwelle zur Beteiligung sein. Der NKR schlägt daher ein „Pool-Modell“ vor. In diesem „Pool“ würden interessierte und möglichst repräsentative Unternehmen, Länder oder Kommunen stellvertretend für andere den Aufwand einer Maßnahme schätzen und den Aufwand für alle insgesamt gering halten.



Umsetzungserfahrung und Vollzugskosten konsequent einbeziehen

Problem: Bei der Vorbereitung von Gesetzen auf Bundesebene werden praktische Erfahrungen von Ländern und Kommunen mehr zufällig als systematisch mit einbezogen. Es besteht eine Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die Verfahrensvorschläge des NKR in Pilotverfahren zu erproben.

Ziel: Jedes Ressort muss die zugesagten Pilotverfahren in Angriff nehmen. Die bestehenden Vorschriften zur frühzeitigen Einbindung von Ländern und Kommunen in die Gesetzesvorbereitungsarbeit der Bundesministerien müssen gegebenenfalls konkretisiert und verbindlicher ausgestaltet werden (GGO-Änderung).

Aktueller Stand: Die Bundesregierung hat nach wie vor keine Pilotvorhaben benannt. Um den Aufwand der Normadressaten für die Beteiligten gering zu halten, schlägt der NKR ein „Pool-Modell“ vor. In diesem „Pool“ würden interessierte und möglichst repräsentative Unternehmen, Länder oder Kommunen stellvertretend für andere den Aufwand einer Maßnahme schätzen und damit den Aufwand für alle insgesamt gering halten.

Studie des NKR Baden-Württemberg zu bürokratischen Lasten

Auch der Normenkontrollrat Baden-Württemberg (NKR BW) beschäftigt sich mit der Verbesserung des Wissens über Vollzugs- und Umsetzungsaufwand. Hierfür wurden die Verbände auf Landesebene zur Bürokratiebelastung der Unternehmen und Bürger befragt und daraus in der Publikation „Bürokratieabbau – gemeinsam einfach“ Handlungsempfehlungen entwickelt.

Die Studie ergab, dass die Befragten die verfahrensrechtlichen Zuständigkeitsfragen häufig als unklar und die innerbehördliche Verzahnung als mangelhaft wahrnehmen. Kritisiert wurde ferner die verbreitete Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe. Diese führe zu einem Verlust an Rechtsklarheit für den Normanwender. Diese Wahrnehmung deckt sich mit Erfahrungen auf Bundesebene. Zudem würden Landesbehörden dazu tendieren, die Rechtsbegriffe aus Angst vor einer Kompetenzüberschreitung sehr restriktiv auszulegen und Ermessensspielräume nicht

Vorschläge der Studie
„Bürokratieabbau –
gemeinsam einfach!“
des NKR Baden-Württemberg

auszuschöpfen. Eine weitere Forderung der Wirtschaft zielt auf ein besseres Informationsangebot, beispielsweise in Form von Leitfäden. Um die Belastung im untergesetzlichen Bereich zu verringern, empfiehlt der NKR BW, einen Katalog mit „Grundsätzen für gutes Verwaltungshandeln“ zu entwickeln und das Bewusstsein für bürokratische Belastungen in breit angelegten Weiterbildungsprogrammen zu steigern.

Daneben regt der NKR BW auch für die Landesebene die Einführung einer ‚One in one out‘-Regel und einen Verzicht auf „Gold Plating“ an. Die Vorschläge sind aus Sicht des NKR auf andere Länder übertragbar und auch für die Bundesebene nutzbar. Der NKR gibt die Hoffnung nicht auf, dass die naheliegenden Vorschläge zur Verbesserung der Qualität und Praxistauglichkeit von Gesetzen von Ministerien und Verwaltungen in Bund und Ländern doch noch aufgegriffen werden.

2.1.3 Belange von kleinen und mittleren Unternehmen

Die Belange und die Belastungen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)³ verdienen aus Sicht des NKR aus zweierlei Gründen besondere Aufmerksamkeit. Zum einen sind KMU von volkswirtschaftlich herausragender Bedeutung: Über die Hälfte der Nettowertschöpfung aller Unternehmen in Deutschland entsteht in KMU; sie sind zugleich der Arbeitgeber für knapp 60 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.⁴ Zum anderen ist es für kleinere Unternehmen zumeist aufwändiger und kostspieliger, regulatorische Vorgaben zu erfüllen. Das Fehlen juristischer Expertise, etwa im arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Bereich, und eine durch die Betriebsgröße bedingte mangelnde Praxis im Umgang mit einer großen Bandbreite an Fällen bedeutet für KMU, dass deutlich mehr Zeit für Informationsbeschaffung und Einarbeitung in die Rechtslage verwendet werden muss, als dies in Großunternehmen mit spezialisierten Teams der Fall ist. Zudem sind es in kleinen Unternehmen oft sogar die Geschäftsführer bzw. Inhaber selbst, die sich mit neuer Regulierung auseinandersetzen müssen.

Bürokratische Belastung trifft KMU besonders

Die Bundesregierung hat diese Problematik im Grundsatz erkannt und 2016 den KMU-Leitfaden erarbeitet. Das Verfahren soll sicherstellen, dass die Gesetze schon im Entwurfsstadium systematisch aus der Sicht von KMU betrachtet werden.

KMU-Test zeigt überschaubare Wirkung

³ Als KMU gelten Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten, deren Jahresumsatz höchstens 50 Mio. Euro oder deren Bilanzsumme maximal 43 Mio. Euro beträgt (Definition der Europäischen Kommission, Empfehlung 2003/361).

⁴ Institut für Mittelstandsforschung Bonn, Angaben für das Jahr 2017.

Im Berichtszeitraum 2018/2019 wurde der Test für zehn Regelungsvorhaben erkennbar angewendet. In nur fünf Fällen konnte das Ressort aufwandsärmere Regelungen für KMU aufnehmen (2018: 16 Anwendungsfälle, davon 8 mit aufwandsärmeren Regelungen). Der NKR kommt daher zu dem Ergebnis, dass der Test bisher nur eine sehr überschaubare Wirkung gezeigt hat. Häufig fehlt der Bundesregierung eine klare Vorstellung davon, wie sich die konzipierten Regelungen bei KMU auswirken.

*Ursachen der
im KMU-Alltag drückenden
Bürokratiebelastung
erforschen und
gezielt adressieren*

Auch bezüglich der Gesamtwirkung aller relevanten Regelungen auf KMU besteht aus Sicht des NKR keine hinreichende Transparenz, da in der Gesetzesfolgenabschätzung jeweils nur die konkrete Rechtsänderung beziffert und kein Gesamtzusammenhang hergestellt wird. Einzelprojekte des NKR kommen zu dem Ergebnis, dass die Belastung aus gesetzlichen Folgekosten einer Größenordnung von etwa drei Prozent des Unternehmensumsatzes entspricht.

Die unverändert hohe Belastungswahrnehmung der KMU führt zu verstärkten Bemühungen, die Ursachen der Belastung anhand von Beispielen aus verschiedenen Branchen zu untersuchen:

*NKR-Studie zur
bürokratischen Belastung
eines Handwerksbetriebs*

Der NKR hat 2018 in einer explorativen Studie den Erfüllungsaufwand einer mittelgroßen Tischlerei (20 Mitarbeiter) in Schleswig-Holstein untersucht. Erste Erkenntnisse aus dem NKR-Projekt zeigen, dass so mancher nach Binsenweisheit klingender Aspekt doch mehr Aufmerksamkeit verdient und ernsthafter als bislang auf praktische Handlungsmöglichkeiten in der Bürokratiebekämpfung geprüft werden muss:

- die bürokratische Belastung entspricht in etwa drei Prozent des Unternehmensumsatzes,
- die Betriebsinhaber nehmen in kleinen Betrieben eine zentrale Rolle in der Umsetzung gesetzlicher Vorgaben in die Betriebspraxis ein. Ihnen entsteht erheblicher Zeitaufwand für die Einarbeitung in die teils komplexe Rechtsmaterie und die Prüfung der praktischen Auswirkungen auf ihren Betrieb,
- kleine Betriebe wünschen sich mehr Rücksicht bei Umsetzungsfristen, bessere Informationen und einfacher anwendbare Hilfsmittel bei Rechtsänderungen,
- besseres Timing und Abstimmung innerhalb der Verwaltung sind wichtig. Betriebsprüfungen sollten koordiniert erfolgen; öffentliche Ausschreibungen sollten nicht mit der Hauptsaison oder der Urlaubszeit zusammenfallen.

Die Bürokratiebelastung von Restaurant- und Hotelbetrieben ist Gegenstand der Studie „Bürokratiebremse in der Praxis“ im Auftrag des DIHK. Der NKR ist durch Frau Prof. Dr. Mayer-Bonde im Beirat vertreten. Dieser berät zu methodischen Fragen und soll sicherstellen, dass die Studie repräsentative Ergebnisse hervorbringt, die für die Bundesregierung verwertbar sind. Zusätzlich zu den allgemeinen steuer- und arbeitsrechtlichen Regelungen ist das Gastgewerbe beispielsweise mit Blick auf Verbraucherschutz-, Hygiene- oder Sicherheitsvorschriften einer hohen Regulierungsdichte ausgesetzt. Mitunter gehen Unternehmen auch über das gesetzgeberisch intendierte Maß hinaus, um sicher zu gehen, dass sie die Regularien erfüllen (sog. „Over-Compliance“). Auch diese Fälle sollen mit der Studie in den Blick genommen werden. Erste Ergebnisse und Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung liegen voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2020 vor. Dass ein Spitzenverband der Wirtschaft die Initiative ergriffen und eine Studie in Auftrag gegeben hat, ist aus Sicht des NKR ein gutes Signal.

*Studie „Bürokratiebremse in der Praxis“
im Auftrag des DIHK*

Auf Anregung des NKR startete die Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Mitte 2019 eine Studie mit dem Ziel, die Kosten zu ermitteln, die Wirtschaftsunternehmen in Deutschland aufgrund der bestehenden Gesetzeslage entstehen. Die Schätzung beruht auf Informationen aus drei unterschiedlichen Branchen (Maschinenbau, Einzelhandel, Versicherung). Die für diese Unternehmen relevanten nationalen Rechtsnormen werden zunächst identifiziert und anschließend daraufhin analysiert, welche notwendigen Aktivitäten sie von den Unternehmen fordern. Die mit diesen Aktivitäten verbundenen Aufwände zur Erfüllung der Rechtsnormen werden durch eine repräsentative Befragung von Branchenunternehmen erhoben. Pro Branche sind 30 Befragungen geplant. Erste Ergebnisse der Studie werden im Frühjahr 2020 erwartet.

Deloitte untersucht die bürokratische Belastung ausgewählter Branchen

Eine bessere Transparenz bezüglich der Folgekosten für KMU kann auch dazu beitragen, die Belange von KMU zu berücksichtigen. Ziel sollte eine stärker KMU-orientierte Rechtsetzung sein. Damit ist gemeint: Neue Gesetze sollten nach Auffassung des NKR gleich zu Beginn systematisch aus der Sicht von KMU entwickelt werden. Bei Regelungen, die KMU stark betreffen, sollten diese vom Gesetzgeber auch als der Regelfall betrachtet werden. Anstelle von Ausnahmen für KMU sind Sonderregelungen für größere Unternehmen denkbar. Aktuell ist es zumeist umgekehrt. Dies spiegelt die Unternehmenswirklichkeit in Deutschland jedoch nicht wider. Eine verbesserte Berücksichtigung der Belange von KMU kann zudem nur

Gesetze KMU-orientiert gestalten

mit einer gezielten und frühzeitigen Beteiligung von KMU während der Gesetzesvorbereitung erreicht werden. Daher ist es positiv, dass die Bundesregierung derzeit prüft, ob neue Beteiligungsformen das Instrument der Verbändekonsultationen sinnvoll ergänzen können. Der NKR untersucht hierzu anhand internationaler Beispiele mögliche Lösungen für eine bessere und frühere KMU-Beteiligung.

Bundesregierung plant bisher keine Weiterentwicklung des KMU-Tests

Eine Weiterentwicklung des KMU-Tests, die aus NKR-Sicht sinnvoll wäre, ist bislang nicht geplant. Der NKR empfiehlt, die durch ein Gesetzesvorhaben ausgehende spezifische Belastung für KMU im Rahmen des bestehenden KMU-Tests besser zu ermitteln. Er wird die Bundesregierung dabei mit konkreten Vorschlägen unterstützen. Die beschriebenen Projekte können hierzu hilfreiche Erkenntnisse beitragen.



KMU-Test weiterentwickeln

Problem: Der bestehende Test zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test) hat bisher eine überschaubare Wirkung gezeigt. Er hat noch nicht dazu geführt, Gesetze systematisch aus der Sicht kleiner und mittlerer Unternehmen zu betrachten. Dies gilt sowohl für jedes einzelne Gesetz als auch für die Gesamtwirkung der Regelungen. Bisherige Schätzungen gehen davon aus, dass die Belastung aus gesetzlichen Folgekosten einer Größenordnung von drei Prozent des Unternehmensumsatzes entspricht.

Ziel: Einführung einer Systematik, die es ermöglicht, spezielle Belange von KMU besser darzustellen und in der Rechtsetzung zu berücksichtigen.

Aktueller Stand: Eine Weiterentwicklung des KMU-Tests, die aus NKR-Sicht sinnvoll wäre, ist bislang nicht geplant. Der NKR hält es für notwendig, die durch ein Gesetzesvorhaben ausgehende spezifische Belastung für KMU im Rahmen des bestehenden KMU-Tests besser zu ermitteln. Im Frühjahr werden weitere Untersuchungen dazu vorliegen. Der NKR wird der Bundesregierung dann Vorschläge zuleiten, wie die Belastung von KMU bei der Vorbereitung von Gesetzen besser ermittelt werden kann.

2.2 Qualität von Evaluierungen erhöhen

Bessere Rechtsetzung beinhaltet auch, dass gesetzliche Regelungen auf ihre Wirksamkeit und Zielgenauigkeit überprüft werden. Seit dem 1. März 2013 müssen gemäß Staatssekretärs-Beschluss vom 23. Januar 2013 alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung nach spätestens fünf Jahren evaluiert werden, wenn der geschätzte jährliche Erfüllungsaufwand für Wirtschaft oder Verwaltung über der Wesentlichkeitsschwelle von 1 Mio. Euro liegt (Bürger: 100.000 Stunden).

Wesentliche Gesetze werden seit 2013 evaluiert, aber ...

Evaluiert werden soll, ob das Regelungsziel erreicht wurde und wie wirksam die Regelung in der Praxis ist. Auch Kosten, Nebenwirkungen und die Akzeptanz der Regelung können untersucht werden. Der Staatssekretärs-Beschluss von 2013 ließ jedoch offen, wie dies im Einzelnen zu geschehen habe.

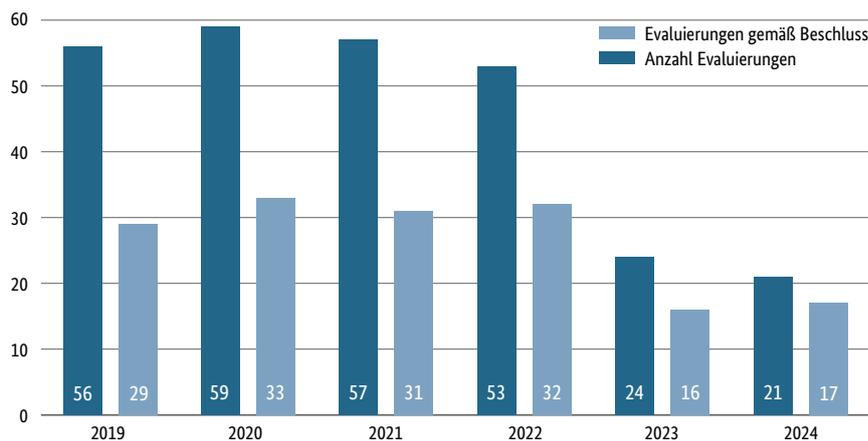


Abb. 14: Anzahl der Evaluierungen nach Jahren

Bis zum Ende des Berichtszeitraums 2018/2019 hat der NKR zu 46 Vorhaben einen Evaluierungsbericht erhalten. Davon entfielen 28 auf Vorhaben, die nach dem Staatssekretärs-Beschluss zu evaluieren waren. Der NKR hat die Qualität und Aspekte der Durchführung der bisher erhaltenen Evaluierungen überprüft. Es zeigte sich, dass alle zugesagten Evaluationen auch durchgeführt wurden.

Der erhebliche Spielraum, den die Ressorts hinsichtlich der Ausführlichkeit und Methodik haben, wurde durchaus genutzt: Umfang und Qualität fallen sehr unterschiedlich aus. Dabei sind Evaluierungen, die allein auf der Grundlage des Staatssekretärs-Beschlusses durchgeführt werden, oft recht formalistisch und knapp gehalten.

...die Qualität der Evaluationen ist durchgewachsen

In den frühen Evaluierungen fehlen oft Evaluationskriterien oder -indikatoren, anhand derer das Erreichen des Gesetzgebungsziels gemessen werden könnte. Vor allem: Empfehlungen an die Politik fehlen oft - nur zehn der Evaluierungen enthielten solche überhaupt und stehen nicht immer im logischen Zusammenhang mit den Evaluationserkenntnissen.

*Evaluierungs-Dreiklang:
Ziele, Indikatoren, Datenquellen*

Der festgestellte Flickenteppich an Formaten und Qualität ist wesentlich durch fehlende Evaluierungsstandards auf Bundesebene bedingt. Die Qualität von Evaluierungen kann gesteigert werden, wenn bereits im Gesetzgebungsverfahren Eckpunkte der Evaluierung definiert werden. Der NKR hat dafür im Frühjahr 2018 einen sog. Evaluierungs-Dreiklang vorgelegt. Während der ex ante-Prüfung eines Gesetzentwurfs legt der NKR Wert darauf, dass (1) das Regelungsziel, (2) die Indikatoren, anhand derer die Zielerreichung gemessen werden soll, und (3) die dafür notwendigen Datenquellen transparent dargestellt werden. Nur wenn das zuständige Bundesministerium diese drei Aspekte bereits im Gesetzgebungsprozess definiert, kann es die Evaluierung frühzeitig planen. Es kann so insbesondere sicherstellen, dass die notwendigen Daten rechtzeitig vorliegen und formulierte Ziele auf Erreichung und Wirksamkeit überprüft werden können. Der Dreiklang ist seitdem Bestandteil jeder NKR-Stellungnahme zu Gesetzentwürfen, deren Erfüllungsaufwand über der Evaluationsschwelle von 1 Mio. Euro liegt.

*Evaluierungen brauchen
Qualitätsstandards*

Die Bundesregierung will laut aktuellem Arbeitsprogramm prüfen, wie sich die Qualitätssicherung von Evaluierungen standardisieren lässt und Evaluierungsprozesse transparenter gestaltet werden können. Der NKR unterstützt diese Bestrebungen nachdrücklich, denn damit eine Evaluierung echtes Lernen und Verbessern ermöglichen kann, muss sie einem Mindestqualitätsstandard genügen. Die vom NKR 2017 entwickelte praktische Handreichung zur Vorbereitung und Durchführung von Evaluierungen (sog. Phasenmodell) bleibt weiterhin relevant, um den Ressorts Orientierung zu bieten.



Praktische Umsetzung der Evaluierungsregel voranbringen

Problem: Der Staatssekretärs-Beschluss von 2013 zur Ex post-Evaluierung relevanter gesetzlicher Regelungen legt fest, dass diese nach drei bis fünf Jahren evaluiert werden müssen. Wie dies im Einzelnen geschehen soll, blieb erst einmal jedem Ressort selbst überlassen. Darunter leiden Qualität und Vergleichbarkeit der Evaluierungen.

Ziel: Festlegung einheitlicher Mindeststandards für die Evaluierung von

Gesetzen und Verordnungen auf Grundlage des vom NKR vorgelegten Phasenmodells. Etablierung eines verbindlichen Dreiklangs bei der Formulierung der Evaluierungsklausel im jeweiligen Regelungsvorhaben: (1) das Regelungsziel, (2) die Indikatoren, anhand derer die Zielerreichung gemessen werden soll und (3) die dafür notwendigen Daten.

Aktueller Stand: Laut aktuellem Arbeitsprogramm wird die Bundesregierung prüfen, wie sich die Qualitätssicherung von Evaluierungen standardisieren lässt und Evaluierungsprozesse transparenter gestaltet werden können. Dazu gibt es derzeit interne Beratungen, die der NKR begleitet und unterstützt. Bis Ende des Jahres 2019 muss aus Sicht des NKR ein Entschluss gefasst werden. Ob die Bundesregierung dazu den nötigen Willen aufbringt, muss sich erst noch zeigen.

Auch bei Evaluierungen auf EU-Ebene ist es unerlässlich, dass die Bundesregierung gezielt Erkenntnisse im Hinblick auf die Zielerreichung und die Umsetzungserfahrungen sammelt, auswertet und der Europäischen Kommission mitteilt. Aus Sicht des NKR ist es sinnvoll, über Konsultationen auch die Sicht der Verbände einzubeziehen. Ein positives Beispiel ist das Vorgehen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) bei den EU-Vorgaben zur Finanzanlageberatung.

Evaluierung der EU-Vorgaben zu Wertpapier- und Anlageberatung

Seit Anfang 2018 müssen Kreditinstitute aufgrund von EU-Vorgaben etliche erweiterte Informationspflichten erfüllen (EU-Finanzmarkttrichtlinie MiFID II, EU-Finanzmarktverordnung MiFIR und PRIIPs-Verordnung über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte). Die zugrunde liegenden EU-Rechtstexte sollen bis Anfang 2020 evaluiert werden. Seit Geltung der Vorgaben berichten Banken und Sparkassen dem NKR über einen massiven Anstieg des Aufwands sowie der Kundenbeschwerden. Eine Studie im Auftrag der Deutschen Kreditwirtschaft (Prof. Dr. Stephan Paul, Ruhr-Universität Bochum) ergab: Die beteiligten Institute schätzen ihre eigene zusätzliche Belastung durch die MiFID II/MiFIR je nach Bilanzsumme auf bis zu 4,2 Mio. Euro. Einige Pflichten betreffen die Kosten von Anlageprodukten; neu ist auch die Pflicht zur Sprachaufzeichnung bei telefonischen Geschäften. Das BMF und der NKR stimmten überein, dass die praktischen (Kosten-) Folgen für die Beteiligten anlässlich der anstehenden Evaluierung gezielt in den Blick genommen werden sollten. Daher führte das BMF einen breit angelegten Konsultationsprozess durch. Der NKR unterstützt das Bestreben der Bundesregierung, sich für praxisgerechtere Vorgaben einzusetzen.

Betroffene wurden bei der Evaluierung der EU-Vorgaben zur Finanzanlageberatung konsultiert

2.3 Gutachten 2019: Erst der Inhalt, dann die Paragraphen

Dem Recht als Steuerungsinstrument kommt für das gesellschaftliche Funktionieren eine hohe Bedeutung zu. Der überwiegende Teil der vom Bundestag beschlossenen Gesetze basiert auf Gesetzesinitiativen der Bundesregierung, die von der Ministerialverwaltung vorbereitet werden. Wie das regierungsinterne Verfahren zur Vorbereitung neuer Gesetze organisiert ist, beeinflusst also maßgeblich den Inhalt späterer Regelungen. Die deutsche Ministerialverwaltung ist durch eine stark legalistische Rechtsetzungskultur geprägt: Das bestehende Recht gibt in der Regel den Rahmen dessen vor, was gesetzgeberisch überhaupt denkbar erscheint. Auch die Abstimmung von Gesetzentwürfen zwischen Ministerien bis zur sog. „Kabinetttreife“ sowie die Einbeziehung Dritter, wie etwa Verbände und Länder, basiert in der Regel auf abstrakten Rechtstexten.

Dies führt zu Problemen: Ob und warum ein Gesetz tatsächlich die gewünschte Wirkung entfaltet, wird nicht frühzeitig und konsequent mitgedacht. Auch der Vollzug durch Landes- und Kommunalbehörden steht häufig nicht ausreichend im Fokus. Denn: Länder und Verbände werden in der Regel viel zu spät und teilweise mit sehr kurzen Fristen beteiligt. Paradoxerweise steigt im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zwar das Wissen über den Regelungsgegenstand und Alternativen an, grundsätzliche Änderungen am Gesetzentwurf werden aber immer schwieriger umsetzbar und unwahrscheinlicher.

*Wirk- und Vollzugsmodelle
frühzeitig darstellen*

Es kann besser funktionieren: Bevor der erste Paragraph eines Gesetzes formuliert wird, sollten zunächst und mit der gebotenen Ausführlichkeit und Verständlichkeit das Wirkmodell sowie der spätere Vollzug visuell dargestellt und diskutiert werden. Das Wirkmodell zeigt auf, welcher Zusammenhang zwischen einer Regelung und einem gewünschten Ergebnis besteht – wie und warum die Regelung also wirken soll. Das Vollzugsmodell hingegen beschreibt, wie die gefundene Regelung effizient umgesetzt werden kann. Dies kann den Blick dafür schärfen, Prozesse schlanker zu gestalten und Schnittstellen zu anderen Verfahren zu erkennen.

Wirk- und Vollzugsmodelle sind wichtige Instrumente einer Besseren Rechtsetzung. Sie erleichtern den Umgang mit komplexen Sachverhalten. Sie erhöhen die Transparenz staatlichen Handelns und bilden die Voraussetzung für eine bessere Beteiligung von Adressaten und Vollzugsbehörden.

Die Bundesregierung hat das Thema in ihrem Arbeitsprogramm aufgegriffen:

- Erstens will sie eine Weiterbildungsstrategie für Beschäftigte, die mit der Vorbereitung von Regelungsvorhaben befasst sind, entwickeln. Dabei sollen u.a. Kompetenzen zur Analyse komplexer Problemlagen, Bürgerbeteiligung und praxisorientierten Gestaltung von Regelungen vermittelt werden,
- zweitens sollen geeignete Vorhaben vor detaillierter Ausarbeitung des Entwurfstexts mit den Adressaten im Hinblick auf Umsetzung und Vollzug diskutiert werden,
- drittens will die Bundesregierung eine Plattform zur transparenten Beteiligung von Bürgern und Verbänden an Gesetzentwürfen schaffen.

Dies sind aus Sicht des NKR wichtige Vorhaben. Nun kommt es aber darauf an, zügig mit der Umsetzung der angekündigten Maßnahmen zu beginnen.

Großes Potenzial sieht der NKR auch in dem Projekt eGesetzgebung: Das Projekt soll einen durchgängig digitalen Ablauf des Rechtsetzungsverfahrens vom ersten Textentwurf über die Abstimmung und Beratung bis zur Verkündung ermöglichen. Derzeit ist dieser Prozess von vielen Medienbrüchen gekennzeichnet, die aufwändige Handarbeit nötig machen.

Dies bindet in den Ministerien Ressourcen, die besser in die Qualitätssteigerung des Entwurfs selbst investiert werden könnten. Längerfristig bietet eGesetzgebung eine modular erweiterbare Plattform, die die ministerielle Gesetzesvorbereitung erheblich verbessern kann. Der NKR unterstützt dieses Projekt daher ausdrücklich und arbeitet in verschiedenen Gremien mit.

Der NKR diskutiert das Thema „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ bereits seit einiger Zeit und hat nunmehr ein Expertenkonsortium aus McKinsey und Wissenschaftlern der Universität Potsdam beauftragt, Empfehlungen für eine Modernisierung des Gesetzesvorbereitungsprozesses zu entwickeln. Dabei werden insbesondere Wirksamkeit, Vollzugstauglichkeit und Adressatenfreundlichkeit betrachtet und Vorschläge zur Weiterentwicklung der ministeriellen Gesetzesvorbereitung erarbeitet.

Bundesregierung hat Thema aufgegriffen, Umsetzung läßt auf sich warten

Großes Potenzial der Plattform eGesetzgebung

*Gutachten des NKR:
„Erst der Inhalt,
dann die Paragraphen“*



„Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“

Problem: Angesichts zunehmender Komplexität gesetzlicher Regelungen stellt sich die grundsätzliche Frage, ob es sinnvoll ist, neue Gesetzgebungsvorhaben von Anfang an in der spezifischen Form abstrakter Rechtstexte zu diskutieren.

Ziel: Ergänzung der deutschen Gesetzgebung um Elemente einer konzeptbasierten und insgesamt verständlicheren Vorbereitungsphase, zum Beispiel in Form von Wirk- und Vollzugsmodellen.

Aktueller Stand: Im Arbeitsprogramm der Bundesregierung finden sich interessante Ansätze. Diesen Ankündigungen müssen jedoch noch Taten folgen! Das Gutachten 2019 zur Modernisierung des ministeriellen Gesetzgebungsverfahrens betrachtet der NKR als Impuls für einen langfristig zu gestaltenden Kulturwandel. Dieser Kulturwandel könnte noch in dieser Legislaturperiode beginnen!

Projekt eNotar - Digitale Abwicklung beim Immobilienerwerb

Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) wollen Bund, Länder und Kommunen ihre Verwaltungsleistungen nach dem Prinzip One-Stop-Shop bzw. Once-Only digitalisieren: Bürger und Unternehmen sollen Nachweise und Daten, die bei mehreren Verwaltungsstellen benötigt werden, nur einmal zur Verfügung stellen müssen.

Derzeit ist z.B. der Kauf des Reihenhauses durch die junge Familie oder des Betriebsgrundstücks durch den Unternehmensgründer noch ein Musterbeispiel für Datenbürokratie in der analogen Verwaltungswelt (siehe Abb. 15): Die zur Vertragsabwicklung relevanten Daten werden zuerst im Notariat und danach noch mehrmals durch verschiedene Verwaltungsstellen – von der Denkmal- und/oder der Naturschutzbehörde bis hin zum Finanzamt (Grunderwerbsteuer) – erhoben und verarbeitet. Die Abwicklung der jährlich rund 1 Mio. Immobilienverträge in Deutschland zählt deshalb zu den rund 575 Verwaltungsleistungen, die bis 2022 digital möglich sein sollen. Bisher fehlte es jedoch an einem Konzept, mit dem dieses Ziel erreicht werden kann. Zusammen mit dem Bundeskanzleramt (Bessere Rechtsetzung; Geschäftsstelle Bürokratieabbau), dem Statistischen Bundesamt und der Bundesnotarkammer hat der NKR deshalb das Projekt eNotar aufgelegt: In Praktiker-Workshops mit Notariaten und allen an der Abwicklung eines Grundstücksvertrags beteiligten Verwaltungsstellen – von der Kommune bis zum Finanzamt – wurden (1) der optimale Vollzugsprozess ermittelt, (2) das dazu passende Digitalisierungskonzept entwickelt und (3) die für beides notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen beschrieben.

Digitale Abwicklung des Immobilienerwerbs kann den Aufwand erheblich senken

Datenbürokratie beim Immobilienerwerb

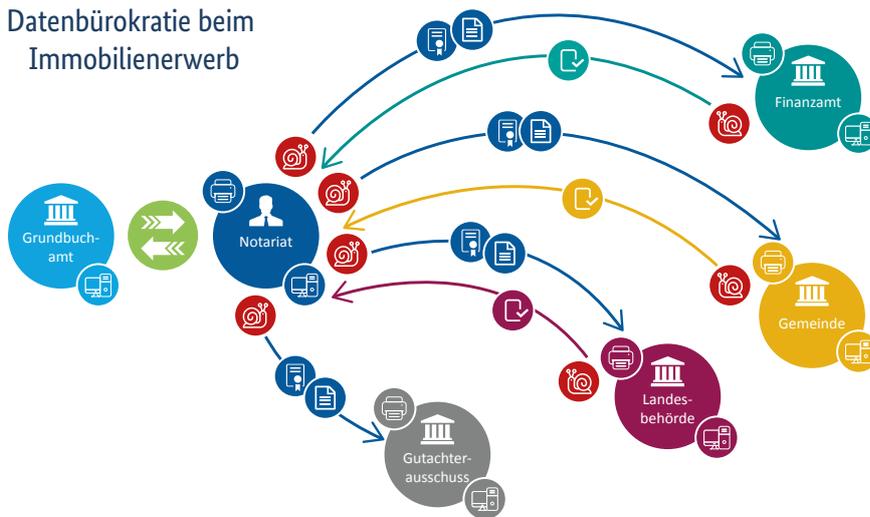


Abb. 15: Problemanalyse Projekt eNotar (Quelle: Bundesnotarkammer)

2.4 Initiativen der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau - Arbeitsprogramm vom 12. Dezember 2018

Der NKR setzt sich für den konsequenten Abbau unnötiger Bürokratie ein. Er begleitet die Bundesregierung und die für die 19. Legislaturperiode geplanten Maßnahmen weiterhin konstruktiv und kritisch.

2.4.1 Drittes Bürokratieentlastungsgesetz

Schon im vergangenen Jahresbericht mahnte der NKR zu verstärktem Engagement bei den Vorbereitungen eines Dritten Bürokratieentlastungsgesetzes (BEG III). Dass der damalige Appell des NKR solange ungehört blieb, stellt der Bundesregierung kein gutes Zeugnis aus. Schon im Frühjahr 2018 lagen die Vorschläge der konsultierten Verbände vor. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) verhandelte seitdem mit den übrigen Ressorts, welche der Entbürokratisierungsmaßnahmen aus ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen in das BEG III eingehen können. Die lange Zeit überschaubare Bereitschaft der Ressorts, substantielle Beiträge zu liefern, ist nicht nachvollziehbar.

Langer Weg zum Dritten Bürokratieentlastungsgesetz

Am 18. September 2019 wurde nunmehr das BEG III vom Kabinett verabschiedet und vereinbart, die Wirtschaft von Aufwand von 1,1 Mrd. Euro zu entlasten. Das BEG III sieht u.a. Vereinfachungen bei der elektronischen Archivierung, die Einführung einer elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung und Vereinfachungen bei Meldescheinen im Hotelgewerbe



vor. Die anvisierte Entlastungswirkung ist dabei immerhin in der Größenordnung der beiden Vorgängergesetze zusammen. Der NKR ist daher zuversichtlich, dass vom BEG III spürbare Entlastungen für die Wirtschaft ausgehen werden.

Vorschläge des NKR BW sind auch für Bundesebene relevant

Es besteht jedoch weiterhin Handlungsbedarf auf Bundes- wie auf Landesebene. Dies zeigen auch die Ergebnisse der Befragung des NKR Baden-Württemberg im Rahmen der Studie „Bürokratieabbau – gemeinsam einfach“ (2018). Darin enthalten sind zahlreiche Vorschläge für ein „Arbeitsprogramm Bürokratieabbau“ auf Landesebene. Viele der Vereinfachungsvorschläge betreffen auch bundesgesetzliche Vorgaben und Verfahren, beispielsweise Vergabeverfahren bei öffentlichen Bauvorhaben oder verschiedene steuerrechtliche Regelungen. Daher hat der NKR gefordert, geeignete Vorschläge für das Bürokratienteillastungsgesetz zu nutzen.

2.4.2 Schlussfolgerungen aus den Lebenslagenbefragungen

Die Bundesregierung hatte im Nachgang zur zweiten Lebenslagenbefragung mit zahlreichen Vertretern von Verbänden, zuständigen Behörden und Ministerien sowie Unternehmen die aufgedeckten Schwachstellen und Probleme, die sich daraus ergebenden Handlungsoptionen sowie mögliche Lösungsoptionen gemeinsam erarbeitet und diskutiert. Dazu hatte sie Anfang des Jahres 2018 Workshops rund um die Themen Einstellen von Beschäftigten – Sozialversicherung, Steuern und Finanzen – Umsatzsteuer sowie Gewerbesteuer, Studium und Ausbildung, Arbeitslosengeld I und II, Ehrenamt, Wohngeld, Minijobzentrale sowie Pflege durchgeführt.

Lebenslagen-Workshops mit OZG-Umsetzung verzahnen

Ausgewählte Maßnahmen sollen nun im Rahmen des Arbeitsprogramms der Bundesregierung umgesetzt werden. Der NKR hatte bereits nach der ersten Lebenslagenbefragung darauf gedrungen, die Erkenntnisse konsequent zu nutzen, um die aufgedeckten Schwachstellen zu beheben. Es ist ermutigend, dass jetzt zumindest in einigen Bereichen konkrete Maßnahmen ergriffen werden sollen. Aus Sicht des NKR ist es ratsam, diese Maßnahmen mit der Gestaltung digitaler Verwaltungsprozesse in den OZG-Themenfeldlaboren zu bündeln, um Prozesse nicht nur digital abzubilden, sondern vorher auch gründlich zu verbessern und schlanker zu machen.

2.4.3 Projekt „Hofarbeit statt Schreibtischzeit“

In ihrem Arbeitsprogramm setzte sich die Bundesregierung das Ziel, die bürokratische Belastung von landwirtschaftlichen Betrieben durch bestehende Informationspflichten zu untersuchen. Federführend für das Projekt sind das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) sowie das Bundeskanzleramt / Geschäftsstelle Bürokratieabbau. In Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt, Ländern, Kommunen und landwirtschaftlicher Praxis soll das Ausmaß der Bürokratie in der Landwirtschaft ermittelt und spürbar gesenkt werden. Das soll für mehr Effizienz in der Branche sorgen und eine marktfähige und nachhaltige Landwirtschaft ermöglichen.

Bürokratieabbau in der Landwirtschaft

Diesen Arbeitsauftrag setzt die Bundesregierung nun um mit dem Projekt „Hofarbeit statt Schreibtischzeit – Informationspflichten in der Landwirtschaft spürbar vereinfachen“. Eine Datenbankauswertung des Statistischen Bundesamts zeigte, dass nur 20 der insgesamt etwa 1.300 Informationspflichten etwa 80 Prozent der Bürokratiekosten verursachen.

Geplant ist, bis zum Herbst 2019 unter Beteiligung des Projektbeirates eine kleine Anzahl fiktiver Modellbetriebe so praxisnah zu modellieren, dass sie trotz der Vielfalt in der deutschen Landwirtschaft die wichtigsten Bereiche abbilden und zugleich die belastendsten Informationspflichten in sich vereinen.

Meldewege mit analogen Übermittlungswegen, überflüssigen Formvorschriften und Medienbrüchen behindern eine schlanke Bürokratie. Meldewege sollen deshalb im Projekt analysiert und auf Digitalisierungspotenzial hin überprüft werden. Konkrete Möglichkeiten, bestimmte Informationen nur noch einmal übermitteln zu müssen („Once-Only-Prinzip“) und modernisierte Formvorschriften sollen Ergebnisse des Projekts sein.

Auch Medienbrüche sollen stärker reduziert werden, indem den Betrieben und ihren Dienstleistern die Möglichkeit gegeben wird, Informationspflichten möglichst elektronisch zu erfüllen. Zudem soll geprüft werden, ob Landwirte durch eine andere zeitliche Anordnung von Meldepflichten mit Blick auf saisonale Arbeitsbelastungen entlastet werden können. Konkrete Empfehlungen aus dem Projekt werden im Herbst 2020 vorliegen.

Der NKR begrüßt dieses anspruchsvolle Projekt, mit dem die größten bürokratischen Belastungen für landwirtschaftliche Betriebe und deren Dienstleister ermittelt und umsetzbare Empfehlungen erarbeitet werden sollen. Es zeigt auch, dass in der Landwirtschaft noch erhebliches Vereinfachungspotenzial durch intelligente Digitalisierung gehoben werden kann und muss.

Vor dem Hintergrund, dass etwa die Hälfte aller Bauernhöfe im Nebenerwerb bewirtschaftet wird und gerade diese Zielgruppe Probleme mit Meldepflichten hat, leistet dieses Projekt einen Beitrag für einen spürbaren Bürokratieabbau für landwirtschaftliche Familienbetriebe.

2.4.4 Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten

Laut Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sollen Unternehmen durch Reduzierung der Statistikpflichten entlastet werden. Hierzu wurde im September 2018 eine ressortübergreifende Bund-Länder-Arbeitsgruppe geschaffen, der auch der NKR angehört. Die bloße Abschaffung amtlicher Statistikpflichten weist jedoch nur geringes Entlastungspotenzial auf. Wichtig ist vielmehr, öffentliche Register zu digitalisieren und zu modernisieren, um bereits vorhandene Daten effizienter nutzen zu können.

Stammdatenbestand von Unternehmen aufbauen

Von Statistischem Bundesamt und Deutscher Bundesbank wurde der Vorschlag eingebracht, eine bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer einzuführen und ein Basisregister für Unternehmensstammdaten aufzubauen. Die Stammdaten lägen darin stets aktuell vor und müssten nicht mehr bei Unternehmen wiederholt aufwändig erhoben werden. Über die einheitliche Identifikationsnummer ließen sich zudem weitere Quellen heranziehen.

Viele Daten liegen bereits vor, aber wer kennt sie?

Im Ergebnis würde dies zu einer Reduktion von Statistikpflichten bei gleichzeitiger Qualitätsverbesserung der Statistik führen. Ein Basisregister für Unternehmensstammdaten ist zudem elementare Voraussetzung dafür, Unternehmen digitale Verwaltungsleistungen anbieten zu können.

Viele relevante Daten liegen in verschiedenen öffentlichen Registern bereits vor. Derzeit hat jedoch niemand einen Überblick darüber, an welcher Stelle welche Daten in welcher Form vorgehalten werden. Dadurch kommt es zu doppelter Datenerhebung. Inkonsistenten können nur schwer erkannt und bereinigt werden.

NKR und Statistisches Bundesamt haben daher die Einrichtung eines Metadatenbestandes vorgeschlagen. Dieser soll einen Überblick über alle Datenbestände schaffen, die die öffentliche Hand selbst unterhält bzw. die durch öffentlichen Auftrag auch bei Privaten angelegt worden sind.

Der Metadatenbestand böte einerseits die Grundlage für eine nachträgliche Bereinigung des öffentlichen Datenbestandes und andererseits wäre er Ausgangspunkt bei der Prüfung, ob neue Informationsbedarfe bereits mit vorhandenen Daten erfüllt werden können. Auf diese Weise ließen sich aufwändige Mehrfacherhebungen vermeiden und vorhandene Daten besser nutzen.

2.5 Gutachten 2019: Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen schneller errichten

Im Jahr 2018 vergab der Nationale Normenkontrollrat ein Gutachten zum Thema „Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen“. Darin analysierte der Gutachter, Prof. Dr. Wolfgang Ewer, systematisch das Verwaltungsprozessrecht und die Rolle des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens im Blick auf Beschleunigungspotenziale.

Langwierige Planungs-, Genehmigungs- und auch Gerichtsverfahren sind für Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen zu einem erheblichen Investitionshemmnis geworden. Auf Basis praktischer Erfahrungen von Experten, insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts und von nahezu allen Oberverwaltungsgerichten, wurden konkrete Maßnahmen zur Beschleunigung des Gerichtsverfahrens vorgeschlagen. Aufgrund von üblichen Verfahrenslaufzeiten kommt es in der Regel erst nach Ablauf von mehreren Jahren zu einem Gerichtstermin.

*Zentraler Vorschlag:
früher erster Termin
des Gerichts*

Als wesentlichen Vorschlag empfiehlt das Gutachten daher die Einführung eines obligatorischen frühen ersten Termins. Er führt dazu, dass der Richterstatter des Gerichts sich frühzeitig mit den Verfahrensbeteiligten austauscht, seinen Verfahrensfahrplan erörtert und den Vortrag der Beteiligten auf die wesentlichen, entscheidungserheblichen Fragen lenkt. Auch einvernehmliche Lösungen könnten so frühzeitig ausgelotet werden.

Daneben sollte der einstweilige Rechtsschutz effektiver gestaltet werden. Die Entscheidungskriterien für die Frage, ob einstweiliger Rechtsschutz gewährt wird, sollen für das Gericht differenzierter gehandhabt werden können. Damit könnte z.B. die Umsetzung derjenigen Teile eines Infrastrukturvorhabens bereits möglich werden, die nicht zu vollendeten Tatsachen führen, wie bspw. das Abholzen eines über Jahrzehnte gewachsenen Eichenwaldes. Mit dieser Vorgehensweise würde es nicht mehr – wie bisher häufig der Fall – zu einer Ja/Nein-Entscheidung kommen und der Beginn des Vorhabens wäre schneller möglich.

Weitere Vorschläge sind, einen gesetzlichen Anreiz zu schaffen, das Verfahren nach Fehlerheilung zu beenden und nicht in nächster Instanz fort-

zuführen sowie schneller Rechtssicherheit zu ermöglichen, indem die gerichtliche Überprüfung des Verwaltungshandelns nach Fehlerheilung allein auf die vormals fehlerbehafteten Teile beschränkt wird.



Abb 16: NKR übergibt Gutachten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren an Bundesjustizministerin Barley, April 2019 (Foto: BMJV)

Der NKR hat das Gutachten der Bundesministerin der Justiz mit der Bitte übergeben, die Vorschläge ernsthaft zu prüfen und zu übernehmen. Der NKR ist davon überzeugt, dass er mit dem Gutachten einen Diskussionsprozess angestoßen hat, der dazu beitragen kann, Gerichtsverfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen zu beschleunigen.

Das Gutachten und die Kernbotschaften sind auf der Internetseite des Nationalen Normenkontrollrates herunterladbar.

3. Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung

3. Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung

Bürokratieabbau kann nicht nur auf Seiten der Rechtsetzung, sondern auch auf Seiten des Vollzugs erreicht werden. Entlastungen lassen sich nicht nur durch Vereinfachungen von Gesetzen und Verordnungen, sondern auch durch eine effizientere Umsetzung erreichen. Die Digitalisierung der Verwaltung und deren fortlaufende Modernisierung müssen dabei Hand in Hand gehen. Und auch eine digitaltaugliche Gesetzgebung kann entscheidend dazu beitragen, den digitalen Gesetzesvollzug zu erleichtern und den bürokratischen Aufwand für Bürger sowie Wirtschaft spürbar zu mindern.

3.1 Digitalisierung von Staat und Verwaltung

3.1.1 Monitor Digitale Verwaltung

In internationalen Rankings der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen belegt Deutschland nach wie vor hintere Plätze. Zuletzt ist es im Ranking der EU-Kommission weiter zurückgefallen: Von Platz 19 auf Platz 24 (vgl. Abb. 16).

*Digitale Verwaltung in Europa:
Deutschland in der
Abstiegszone*

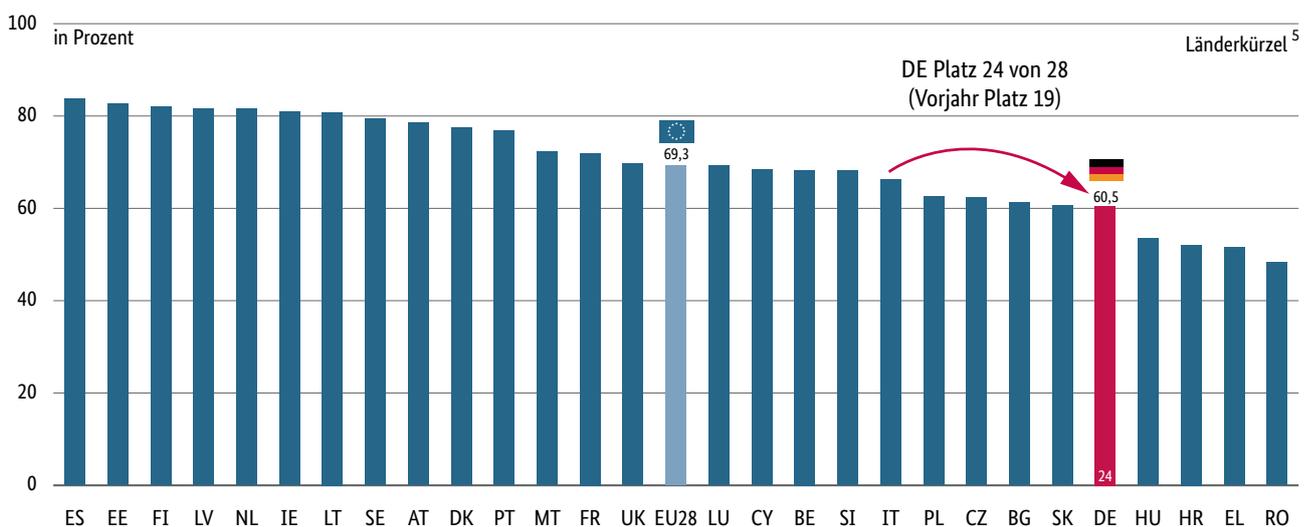


Abb. 17: Digital Economy and Society Index 2019, Digital Public Services, 5a eGovernment

5 Länderkürzel: AT - Österreich, BE - Belgien, BG - Bulgarien, CY - Zypern, CZ - Tschechische Republik, DE - Deutschland, DK - Dänemark, EE - Estland, EL - Griechenland, ES - Spanien, EU28 - die 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, FI - Finnland, FR - Frankreich, HR - Kroatien, HU - Ungarn, IE - Irland, IT - Italien, LT - Litauen, LU - Luxemburg, LV - Lettland, MT - Malta, NL - Niederlande, PL - Polen, PT - Portugal, RO - Rumänien, SE - Schweden, SI - Slovenien, SK - Slowakische Republik, UK - Großbritannien

Während sich der EU-Durchschnitt kontinuierlich nach oben bewegt und seit der letzten Untersuchung im Jahr 2018 sogar überproportional gestiegen ist, hat sich die Entwicklung in Deutschland im gleichen Zeitraum abgeschwächt (vgl. Abb. 18). Im Klartext: Die Kluft zwischen Deutschland und dem Durchschnitt der europäischen Länder wächst.

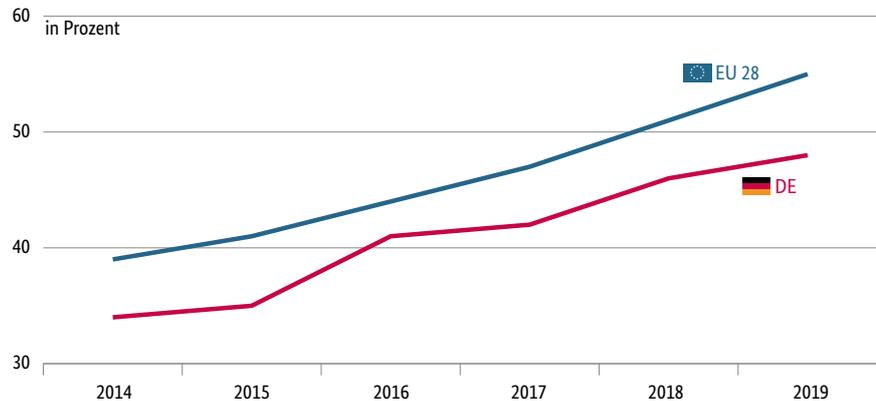


Abb. 18: Dimension 5a eGovernment im Zeitverlauf

Deutschland muss an Tempo zulegen

In den letzten Jahren hat in der Politik das Problembewusstsein zugenommen. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund, Länder und Gemeinden, „ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten“ und diese „miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen“. Das OZG ist jetzt gut zwei Jahre in Kraft. Umgesetzt sein soll es bis Ende des Jahres 2022. Dies sind noch drei Jahre. Trotz großer Anstrengungsbereitschaft der beteiligten Akteure ist der Erfolg des OZG noch nicht garantiert. Groß sind die strukturellen Defizite, die Deutschland bei der Digitalisierung seiner Verwaltung über Jahre hinweg aufgebaut hat.

Bereitschaft zur Kooperation wächst

Daher tut es gut zu sehen, dass die Bereitschaft zur Kooperation zwischen Bund und Ländern wächst. Dass sich Bayern - neben beträchtlichen Engagements in ausgewählten Teilbereichen - zwischenzeitlich des noch offenen Themenfeldes „Forschung und Förderung“ angenommen hat, ist ein positives Signal und ein deutliches Bekenntnis zum „OZG-Gemeinschaftswerk“. Gleiches gilt für die zusätzliche Unterstützung des Themenfeldes „Hobbies und Engagement“ durch Nordrhein-Westfalen.

Mit dem „Monitor Digitale Verwaltung“ begleitet der NKR die Umsetzung des OZG

Dem NKR ist es ein wichtiges Anliegen, die Umsetzung des OZG eng zu begleiten und den Umsetzungsstand regelmäßig zu bewerten. Mit dem „Monitor Digitale Verwaltung“ veröffentlicht er diese Bewertung zweimal im Jahr.⁶

Der aktuelle Monitor Digitale Verwaltung kommt zu folgender Einschätzung:

6 Der Monitor ist abrufbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/digitalisierung>

1. Wie wird das OZG zum Erfolg? – Zielsetzung klar machen und vom Ende her denken – Flächendeckung Priorität einräumen und gemeinsam handeln!

Es bewegt sich was in Sachen Digitaler Verwaltung! Auf allen Ebenen arbeiten Bund, Länder und Gemeinden daran, das OZG mit Leben zu füllen. Das OZG wird aber nur dann Erfolg haben, wenn digitale Verwaltungsleistungen von Bürgern und Unternehmen angenommen werden und die Nutzerzahlen deutlich steigen. Dies gelingt nur bei hoher Qualität und Nutzerfreundlichkeit der Leistungen und ihrer flächendeckenden Verfügbarkeit. Während in den OZG-Themenfeldlaboren hart an einer hohen Nutzerfreundlichkeit gearbeitet wird, müssen sich die bisherigen Überlegungen zur Flächendeckung noch als tragfähig erweisen. Unklar ist, in welchem Umfang die Ergebnisse aus den regional fokussierten Themenfeldlaboren überregional nachgenutzt werden können. In Frage steht, ob dies 1) überhaupt möglich ist, 2) wenn ja, zu welchem Preis und 3) mit welchem Pflege- und Abstimmungsaufwand in der Zukunft.

Um sich vor Augen zu führen, welche Mammutaufgabe mit der flächendeckenden Bereitstellung der 460 landes- und kommunalbezogenen OZG-Leistungen verbunden ist, hilft eine grobe Überschlagsrechnung: Nimmt man an, dass die 460 Leistungen mehr oder weniger einzeln implementiert werden müssen und rechnet man lediglich mit 400 Kreisen und kreisfreien Städten anstatt mit 11.000 Kommunen, ergibt sich dennoch eine Gesamtzahl von gut 180.000 Implementierungen. Ausgehend von den verbleibenden drei Jahren der planmäßigen OZG-Umsetzung sind das ca. 60.000 Implementierungen pro Jahr oder 5.000 pro Monat.

Ohne ein hohes Maß an Gemeinschaftsentwicklung und einem Fokus auf die Nutzbarkeit dezentraler Lösungen kann eine Flächendeckung in absehbarer Zeit und zu vertretbaren Kosten nicht gelingen. Allerdings sind Gemeinschaftsentwicklungen über alle Länder hinweg noch nicht zur Gewohnheit geworden und stoßen aus verschiedensten Gründen auf Bedenken. Zugleich sind die regionalen IT-Landschaften so unterschiedlich, dass das einfache „Verpflanzen“, d.h. die Übertragbarkeit von Lösungen, nicht oder nicht ohne weiteres möglich ist, weil eines fehlt: Gemeinsame Schnittstellenstandards und modularisierte, im besten Fall als Open Source bereitgestellte Softwarelösungen sowie eine föderale E-Government-Architektur, die Wiederverwendbarkeit und Kombinierbarkeit solcher Modul-Lösungen unterstützt. Die Architekturfrage wird damit zur Gretchenfrage der OZG-Umsetzung. Wer diese nicht beantwortet, hofft auf ein Wunder, um das OZG erfolgreich, d.h. nutzerorientiert, wirtschaftlich und nachhaltig in die Fläche zu bringen.

Wie kommen die Lösungen aus den Themenfeldlaboren in die Fläche?

Nötig ist eine föderale E-Government-Architektur, die ...

2. Wo bleibt die Gesamtarchitektur? – Technische Umsetzung erleichtern und Flächendeckung unterstützen – Nur so kann Vielfalt funktionieren.

Deutschland ist an einem Erkenntnisstandpunkt angelangt, an dem andere Länder schon vor Jahren standen – entsprechend inspirierend sind die Architekturlösungen, die dort besichtigt werden können. Und auch hierzulande sind Konzepte und Lösungen vorhanden, die Ausgangspunkt einer föderalen E-Government-Architektur sein können. Darin einfließen sollten die Forderungen der Kommunen und ihrer IT-Dienstleister nach einer „föderierten Micro-services- bzw. Container-Architektur“ genauso wie die Vorschläge der FITKO für eine „föderale Entwicklungs- und Integrationsplattform“ und die Überlegungen zur Registermodernisierung. Die Online-Service-Integrations-Plattform der Dataport zeigt, wie so etwas auch praktisch funktionieren kann.

...gemeinsame Standards und Schnittstellen sicherstellt

Allen Konzepten und Lösungen gemein ist der Fokus auf eine „unbeirr-bare“ Standardisierung und ein „gnadenloses“ Schnittstellenmanagement. Nur wenn Software-Module wie Lego- oder Puzzlestücke nahtlos ineinandergreifen, können sie nahezu beliebig kombiniert, ausgetauscht und nachgenutzt werden. Die Vorteile eines solchen Ansatzes liegen auf der Hand. Dezentral entwickelte Lösungen können flexibel nachgenutzt und leichter betrieben werden. Eine solche föderale IT-Landschaft bleibt überwiegend dezentral – vorhandene Entwicklungen können integriert und bei Bedarf nach und nach abgelöst werden. Dies ermöglicht Entwicklungen unterschiedlicher Geschwindigkeiten und die Unabhängigkeit von monolithischen Zentrallösungen. Das steigert die Innovationskraft einer solchen IT-Föderation, verbessert den Wettbewerb, erleichtert den Marktzugang für Start-Ups und andere Marktneulinge und erhöht die Wirtschaftlichkeit in der Lösungsentwicklung. Schließlich ist ein solcher Ansatz in höchstem Maße nachhaltig, da er Entwicklung, Betrieb und Weiterentwicklungen von Basiskomponenten, Fachverfahren und sonstigen Softwaremodulen dauerhaft vereinfacht und agil hält.

Praktikablen Architekturansatz finden und schrittweise ausbauen

Dieses Potenzial gilt es zu heben und für die Unterstützung des OZG fruchtbar zu machen. Die FITKO, zusammen mit interessierten Ländern, Kommunen und IT-Dienstleistern, könnte die vorhandenen Ideen zur Projektreife verdichten und in die Umsetzung bringen – ergänzend zur bisherigen OZG-Umsetzungsplanung. Vermeiden müssen wir eine „akademische Architekturdebatte“, die dazu verleitet, das bestehende Tempo zu drosseln. Je schneller in Sachen Gesamtarchitektur entschieden und investiert wird, desto eher profitiert die OZG-Umsetzung als Ganzes.

3. Noch drei Jahre OZG! – Jetzt Zwischenziele definieren und Monitoring schärfen – Datenschutzfrage bis Ende 2019 klären!

Für die Umsetzung des OZG bleiben noch drei Jahre Zeit, in denen Themenfeldlabore abgeschlossen, lokale Entwicklungen implementiert, Datenschutz- und Interoperabilitätsfragen geklärt, Gesetze angepasst, Ausschreibungen durchgeführt und die Flächendeckung abgeschlossen werden soll. Angesichts dieser komplexen Aufgabe reicht es nicht aus, nur das Jahr 2022 im Blick zu haben.

Es bleibt nicht mehr viel Zeit

Mit dem Abschluss der Themenfeldplanungen zum Ende dieses Jahres ist ein wichtiger Meilenstein erreicht worden. Die Themenfeldplanungen bilden die Grundlage für einen ersten Kassensturz. Dann wird sich erweisen, wie realistisch die bisherigen Annahmen sind und wo nachgesteuert werden muss. Schon jetzt sollten jedoch ambitionierte Zwischenziele definiert werden, mit denen die Themenfeldplanungen abgeglichen werden können.

*Stärker steuern über
Zwischenziele*

Wann soll die erste medienbruchfreie OZG-Anwendung flächendeckend zur Verfügung stehen? Bis wann muss das erste Artikelgesetz verabschiedet sein, um die rechtlichen Voraussetzung für nutzerfreundliche Onlineanwendungen zu schaffen? Bis wann müssen die Servicekonten von Bund, Ländern und Kommunen alle nötigen Funktionen umfassen und interoperabel sein? Bis wann soll eine Nutzerzahl von z.B. 10 Mio. Transaktionen pro Jahr erreicht worden sein?

Neben all diesen Zielen ist eines von besonderer Bedeutung und Grundlage aller weiteren Anstrengungen: Die Datenschutzfrage muss bis Ende des Jahres 2019 geklärt sein. Nur wenn zügig geklärt wird, auf welche datenschutzfreundliche Weise Personen und Unternehmen in den vorhandenen, zu konsolidierenden und ggf. noch aufzubauenden Registerbeständen eindeutig identifiziert werden können, steht der Weg offen für die tatsächliche Nutzung von Registern und die Verwirklichung des für die Nutzerfreundlichkeit entscheidenden Once-Only-Prinzips.

*Datenschutzfrage bis
Ende 2019 klären*

Im Rahmen der OZG-Umsetzung sollen auch rechtliche Hürden, z.B. Schriftformerfordernisse oder papiergebundene Nachweise, für eine umfassende Digitalisierung von Verwaltungsleistungen abgebaut werden. Diese ex post Überprüfung bestehenden Rechts soll in Änderungsgesetze münden, von denen das erste Ende 2019 geplant ist.

THEMENFELDER (575 LEISTUNGEN)	FEDERFÜHRUNG BUND	FEDERFÜHRUNG LAND		MITARBEIT LAND		STATUS THEMENFELD	Planung abschließen ABSCHLUSS THEMENFELD	Zwischenziele festlegen UMSETZUNG (GESETZE, SOFTWARE, ROLLOUT)	Nur noch 3 Jahre! BUNDESWEITE VERFÜGBARKEIT
		BUND	LAND	LAND	LAND				
Familie & Kind						Planung abgeschlossen	abgeschlossen	ELFE-Gesetz in Planung	bis 2022
Querschnitt						Durchführung Digitalisierungs-Labs	OKT 2019	nicht begonnen	bis 2022
Bauen & Wohnen						Planung abgeschlossen	abgeschlossen	Rollout Wohngeld bis Dezember 2019	bis 2022
Ein- und Auswanderung						Planung abgeschlossen	abgeschlossen	Umsetzung begonnen	bis 2022
Unternehmensführung und -entwicklung						Planung abgeschlossen	NOV 2019	Umsetzung begonnen	bis 2022
Arbeit und Ruhestand						Durchführung Digitalisierungs-Labs	abgeschlossen	Umsetzung begonnen	bis 2022
Steuern und Zoll						Analyse / Planung	DEZ 2019	nicht begonnen	bis 2022
Bildung						Durchführung Digitalisierungs-Labs	OKT 2019	Umsetzung begonnen	bis 2022
Forschung und Förderung						Vorgespräche	DEZ 2019	nicht begonnen	bis 2022
Recht und Ordnung						Planung abgeschlossen	abgeschlossen	Planung begonnen	bis 2022
Umwelt						Planung abgeschlossen	abgeschlossen	Umsetzung begonnen	bis 2022
Gesundheit						Planung abgeschlossen	abgeschlossen	Planung begonnen	bis 2022
Engagement und Hobbies						Analyse / Planung	JAN 2020	nicht begonnen	bis 2022
Mobilität und Reisen						Planung abgeschlossen	abgeschlossen	Planung begonnen	bis 2022

Abb. 19: Stand der OZG-Umsetzung (Stand September 2019). Fortschritte erkennbar. Herausforderung bleibt: Von der Planung zur Umsetzung.



Digitalisierung und Modernisierung von Staat und Verwaltung vorantreiben

Problem: Ein wesentlicher Einflussfaktor für das Maß bürokratischer Belastungen ist der Vollzug von Gesetzen. Diesen bürger- und unternehmensfreundlich zu gestalten und auch die Verwaltung selbst von unnötigem Ballast zu befreien, muss daher Teil einer Agenda für Bürokratieabbau sein. Dabei gehen Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung Hand in Hand. Vor dem Hintergrund der Umsetzungsfristen des OZG und dem im Koalitionsvertrag deutlich erkennbaren Willen zur Digitalisierung muss in dieser Legislaturperiode der Durchbruch gelingen.

Ziel: Ambitionierte Umsetzung des OZG und des Koalitionsvertrags unter Berücksichtigung der Empfehlungen des NKR. Verknüpfung von Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung mit dem expliziten Anspruch, aus der Überforderungssituation der Flüchtlingskrise Schlussfolgerungen für eine zukunftsfähigere Verwaltung abzuleiten und strukturelle Defizite in Organisation und Management der deutschen Verwaltung zu beheben.

Aktueller Stand: Beschlusslage, Finanzierung und Umsetzungsstrukturen bieten in dieser Legislaturperiode verhältnismäßig gute Rahmenbedingungen für einen Durchbruch bei der Digitalisierung der Verwaltung. Trotz großer Anstrengungsbereitschaft der beteiligten Akteure ist der Erfolg noch nicht garantiert. Dieser hängt davon ab, ob es gelingt, gute Lösungen so zu gestalten, dass sie einfach übernommen werden können. Die derzeitige Heterogenität der IT-Landschaft steht dem im Weg. Nötig ist eine „knallharte“ Standardisierungsagenda.

3.1.2 Digitale Fitness von Gesetzen

Digitaler Vollzug braucht digitaltaugliche Gesetze

Um auch in normalen Gesetzgebungsverfahren auf eine digitaltaugliche Ausgestaltung zu achten, ist es sinnvoll und vom Digitalrat der Bundesregierung gefordert worden, eine Digitaltauglichkeitsprüfung einzuführen. Bereits bei der Erstellung der Gesetzentwürfe in den Ministerien soll der spätere digitale Vollzug mitgedacht werden.

Als Vorbild kann Dänemark dienen: Die dänische Digitaltauglichkeitsprüfung ist seit Mitte 2018 verbindlicher Teil des Gesetzgebungsverfahrens. Sie basiert auf einer Übereinkunft aller im dänischen Parlament vertretenen Parteien. Hemmnisse eines digitalen Gesetzesvollzugs sollen frühzeitig erkannt und behoben werden („digital-by-default legislation“).

Dies wird als wichtigstes Instrument des Bürokratieabbaus angesehen. Ein ressortverbindlicher Leitfaden formuliert und operationalisiert sieben Prinzipien, die von den Ministerien zu beachten sind und von einem Sekretariat kontrolliert werden, das bei der dänischen Digitalisierungsagentur angesiedelt ist.

Digitalisierungs-Tauglichkeits-Check als Vorbild für Deutschland

Die sieben Prinzipien sind:

1. Einfachheit und Klarheit der Regeln,
2. Förderung von digitaler Kommunikation,
3. Möglichkeiten der automatisierten und digitalen Fallbearbeitung,
4. Konsistenz zwischen den Behörden,
5. Sichere Datenverwaltung,
6. Nutzung der öffentlichen IT-Infrastrukturen,
7. Verhinderung von Fehlern und Missbrauch.

In der Gesetzesbegründung müssen Ministerien ausführen, ob die sieben Prinzipien beachtet wurden bzw. warum von ihnen abgewichen wird. Die Beteiligung des Sekretariats erfolgt sechs Wochen vor den öffentlichen Konsultationen zu einem Gesetz. Um frühzeitig relevante Regelungsvorhaben zu identifizieren, prüft das Sekretariat die Vorhabenplanung für das „parlamentarische Jahr“ und geht beratend auf die Ministerien zu. Das Sekretariat erstattet jährlich Bericht über die Anwendung der sieben Prinzipien.

Laut Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sollen alle bisherigen und zukünftigen Gesetze auf ihre Digitaltauglichkeit überprüft und E-Government-fähig gemacht werden. Die Bundesregierung erarbeitet derzeit ein Konzept zur Einführung eines Digital-TÜVs. Der NKR begleitet dieses wichtige Vorhaben.

Bundesregierung erarbeitet derzeit ein Konzept eines Digital-TÜVs

Das im September 2019 erschienene Positionspapier „*Recht digital: Maschinenverständlich und automatisierbar. Impuls zur digitalen Vollzugstauglichkeit von Gesetzen*“ des Kompetenzzentrums Öffentliche IT (ÖFIT) greift den dänischen Ansatz auf. Es zeigt, worauf es bei einer digitaltauglichen Gesetzgebung ankommt. Dabei geht es weniger um technische Einzelheiten, sondern vor allem um präzisere Formulierungen und um die Nutzung eindeutiger und wiederverwendbarer Begriffe und Definitionen. Schon heute zeigt sich am Beispiel des Einkommensbegriffs, wie unterschiedlich dieser in verschiedenen Gesetzen und Rechtsbereichen definiert und angewendet wird.

Digitalisierungstauglichkeit durch Bessere Rechtsetzung

Die Empfehlung des NKR, Einkommensbegriffe und die Definitionen anderer wichtiger Begrifflichkeiten und Schwellenwerte zu vereinheitlichen, ist bisher noch nicht aufgegriffen worden. Dies gilt ebenso für die Vorgabe des Koalitionsvertrags, Grenz- und Schwellenwerte in verschiedenen Rechtsbereichen, vor allem aber im Steuer- und Sozialrecht zu überprüfen.



Digitaltauglichkeit erhöhen

Problem: Mit dem E-Government-Prüfleitfaden haben NKR und IT-Planungsrat schon 2013 auf den Umstand reagiert, dass rechtliche Vorgaben einem einfachen digitalen Vollzug oftmals im Wege stehen. Während der E-Government-Prüfleitfaden die E-Government-Tauglichkeit von Regelungsvorhaben ex ante verbessern sollte, zielte das Normenscreening der Bundesregierung darauf ab, den Normbestand ex post um Digitalisierungshürden in Form von Schriftformerfordernissen zu bereinigen. Beides hatte bisher nur mäßigen Erfolg. Im Kontext der Umsetzung des OZG und der Digitalisierung der wichtigsten 575 Verwaltungsleistungen stellt sich die Frage nach digital-tauglichem Recht erneut. Zudem zielen auch die Zufriedenheitsbefragung des Statistischen Bundesamtes und die sich daraus ergebenden Lebenslagen-Workshops darauf ab, Möglichkeiten zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung zu identifizieren. Diese beiden Initiativen werden bisher zu wenig zusammen gedacht.

Ziel: Einführung eines ex ante Digital-TÜVs im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens in Anlehnung an den E-Government-Prüfleitfaden und prioritäre Einbindung in eGesetzgebung. Synchronisierung und Verbindung der OZG-Umsetzung, der Lebenslagen-Workshops und des im Koalitionsvertrag vorgesehenen Normscreenings-Plus, um systematisch bestehende Hürden der Digitalisierung im Rechtsbestand zu bereinigen (vergleiche zum Beispiel Vorschläge aus Bremen zur Digitalisierung des Elterngeldes).

Aktueller Stand: Laut Koalitionsvertrag sollen alle bisherigen und zukünftigen Gesetze auf ihre Digitaltauglichkeit überprüft und E-Government-fähig gemacht werden. Die Bundesregierung erarbeitet derzeit ein Konzept zur Einführung eines Digital-TÜVs. Der NKR begleitet dieses wichtige Vorhaben. Ob das Konzept der Bundesregierung die Digitaltauglichkeit von Gesetzen sicherstellt, muss sich erst noch zeigen.

Einkommensbegriffe konsolidieren und Einkommensnachweis digitalisieren

Problem: Historisch sind in jedem Rechtsbereich unterschiedliche Definitionen für Einkommensbegriffe entstanden. Im Rechtsvollzug führt dies zu einer starken Verkomplizierung und zu vermeidbarem Aufwand. Alle Versuche, hier zu besseren Abstimmungen und Harmonisierungen über die verschiedenen Politikbereiche hinweg zu kommen, sind bisher erfolglos verlaufen – trotz des enormen Vereinfachungs- und Einsparpotenzials. Durch das Scheitern von ELENA (Elektronischer Einkommensnachweis) im Jahr 2011 fehlt der deutschen E-Government-Landschaft ein elektronischer Nachweisservice für das Einkommen. Ohne einen solchen Service wird es nicht möglich sein, Onlineleistungen medienbruchfrei und nutzerfreundlich umzusetzen, für deren Beantragung die Höhe des Einkommens maßgeblich ist.

Ziel: Überprüfung, Konsolidierung und Vereinfachung der wichtigsten Begrifflichkeiten und Schwellwerte, insbesondere der verschiedenen Einkommensbegriffe. Vereinfachung der Nachweisführung zum Einkommen, vor allem in Bezug auf digitale Antragsverfahren. Einführung eines digitalen Einkommensnachweises, gegebenenfalls als Service der Steuerverwaltung, auf den die Bürger oder die durch sie autorisierten Antragsbehörden zugreifen können.

Aktueller Stand: Diese Maßnahme ist nicht Teil des Arbeitsprogramms der Bundesregierung, ist aber Teil der Überlegungen der Umsetzung des OZG. Das Thema wird durch die Einführung eines Digitaltauglichkeitschecks für Gesetze jedoch zukünftig verstärkt Aufmerksamkeit erlangen. Die Konsolidierung der Einkommensbegriffe und anderer Begrifflichkeiten und Schwellwerte ist ein komplexes Unterfangen, das viele Akteure und Rechtsbereiche berührt. Aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung denkt der NKR darüber nach, in naher Zukunft ein Gutachten zu dieser Thematik zu vergeben.

3.2 Verwaltungsmodernisierung

In engem Zusammenhang mit der Digitalisierung stellen sich weitere Fragen der Modernisierung von Staat und Verwaltung, denen sich der NKR widmet. In seinen „Anmerkungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung: Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit von Staat und Verwaltung“ hatte sich der NKR 2017 für eine Reihe von Prüfpunkten und Handlungsempfehlungen ausgesprochen.

Staat und Verwaltung modernisieren: Handlungs- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors erhöhen

Der NKR ist weiterhin davon überzeugt, dass die Beachtung und Umsetzung dieser Empfehlungen dazu beitragen, die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors so zu verbessern, dass neue zukünftige Herausforderungen wie z.B. Digitalisierung, fortschreitende Vernetzung von Ländern und Menschen sowie demografischer Wandel gemeistert werden können.

3.2.1 Stresstest für Bundesbehörden

Der Vorschlag des NKR, Audits und Stresstests für relevante Bundesbehörden einzuführen...

Ausgehend von seinen Beobachtungen im Zuge der Flüchtlingskrise hatte sich der NKR 2017 u.a. dafür ausgesprochen, die Handlungsfähigkeit und Krisenfestigkeit relevanter Bundesbehörden zu überprüfen und diese einem regelmäßigen Leistungsaudit bzw. einem Stresstest zu unterziehen.

Mittels regelmäßiger Audits soll untersucht werden, 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. Grundgedanke ist: Je besser der Regelbetrieb abgesichert ist, umso robuster reagiert die Behörde auch auf akute Störungen.

Audits sollen folgende Handlungsfelder betrachten:

- Strategiefähigkeit und Risikomanagement,
- Behördenstrukturen und -prozesse,
- Ressourcenausstattung,
- Digitalisierungsgrad,
- Personalentwicklung und Organisationskultur.

Mittels Stresstests soll untersucht werden, welche Vorkehrungen in einer Behörde getroffen wurden, um bei Krisen (z.B. schlagartig erhöhtes und dauerhaftes Antragsaufkommen) wirksam reagieren 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?

Gegenüber BMI und Bundeskanzleramt hatte der NKR dafür geworben, spätestens bis Ende 2019 mit der Durchführung von Audits und Stresstests zu beginnen und deren Konzeption bis Mitte 2019 abzuschließen.

Das BMI hat die Empfehlungen des NKR aufgegriffen und ein Auditing-Konzept entwickelt. Dieses soll in Zusammenarbeit mit den Geschäftsbereichsbehörden des BMI weiterentwickelt und erprobt werden. Ziel dieser Vorgehensweise ist es, zunächst den Normalbetrieb einer Behörde abzubilden und besser „vermessen“ zu können. In einem zweiten Schritt können daraus Stresstest-Szenarien abgeleitet werden, um individuell zu prüfen, wie eine Behörde auf gravierende Änderungen bestimmter Kenngrößen in ihrer Organisation oder ihrem Umfeld reagiert.

Die Bemühungen des BMI sollten Vorbild für alle Ressorts der Bundesregierung sein, sich zusammen mit ihren Geschäftsbereichsbehörden über eine systematische Vermessung und Verbesserung der Handlungsfähigkeit und Krisenfestigkeit Gedanken zu machen. Flankiert werden sollte dieser wichtige Prozess durch eine Reflexion darüber, welche Rahmenbedingungen seitens der Politik geschaffen werden müssen, um eine positive Fehlerkultur zu unterstützen.

Solange Behördenmitarbeiter, Behördenleiter und Aufsicht führende Ministerien damit rechnen müssen, dass jede öffentlich werdende Fehlentwicklung zu ihrem Nachteil ausgelegt und politisch instrumentalisiert wird, solange besteht die Gefahr, dass Audits und Stresstest die notwendige Ernsthaftigkeit und Offenheit vermissen lassen, um Probleme frühzeitig zu adressieren und konstruktiv zu beheben.

*...wurde vom BMI aufgegriffen
und mit Behörden erprobt*

*Audits und Stresstests
verlangen positive Fehlerkultur,
auch auf Seiten der Politik*



Leistungs- und Handlungsfähigkeit relevanter Bundesbehörden prüfen

Problem: Die Erfahrungen der Flüchtlingskrise, aber auch die Probleme der Bundesanstalt für Arbeit vor den Reformen Anfang der 2000er Jahre haben gezeigt, dass in wichtigen Teilen der deutschen Verwaltungen spürbare Defizite festzustellen waren und sind. Gleichzeitig wissen wir, dass eine gut funktionierende, moderne und leistungsfähige Verwaltung hierzulande zur Bewältigung heutiger und zukünftiger Herausforderungen unerlässlich ist. Deshalb muss die Leistungs- und Handlungsfähigkeit relevanter Behörden – ebenso wie dies bei Unternehmen die Regel ist – regelmäßig auf den Prüfstand gestellt werden und selbstverständlicher Teil der politischen Agenda sein. Nur so können Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt, Gegenmaßnahmen eingeleitet und Krisen vermieden werden.

Ziel: Durchführung regelmäßiger Audits (zum Beispiel alle zwei Jahre) aller relevanten Behörden. Kernthemen: Abgleich von Ressourcen und Aufgabenstellung, Effizienz von Prozessen und Organisation, Stand der Ausbildung/Weiterbildung des Personals, Umsetzung des bestehenden Modernisierungspotenzials.

Aktueller Stand: Das BMI hat die Empfehlungen des NKR aufgegriffen und ein Auditing-Konzept für den eigenen Geschäftsbereich entwickelt. Dieses soll in Zusammenarbeit mit den Geschäftsbereichsbehörden des BMI weiterentwickelt und erprobt werden. Wie Ergebnisse konkret genutzt werden, ist noch unklar.

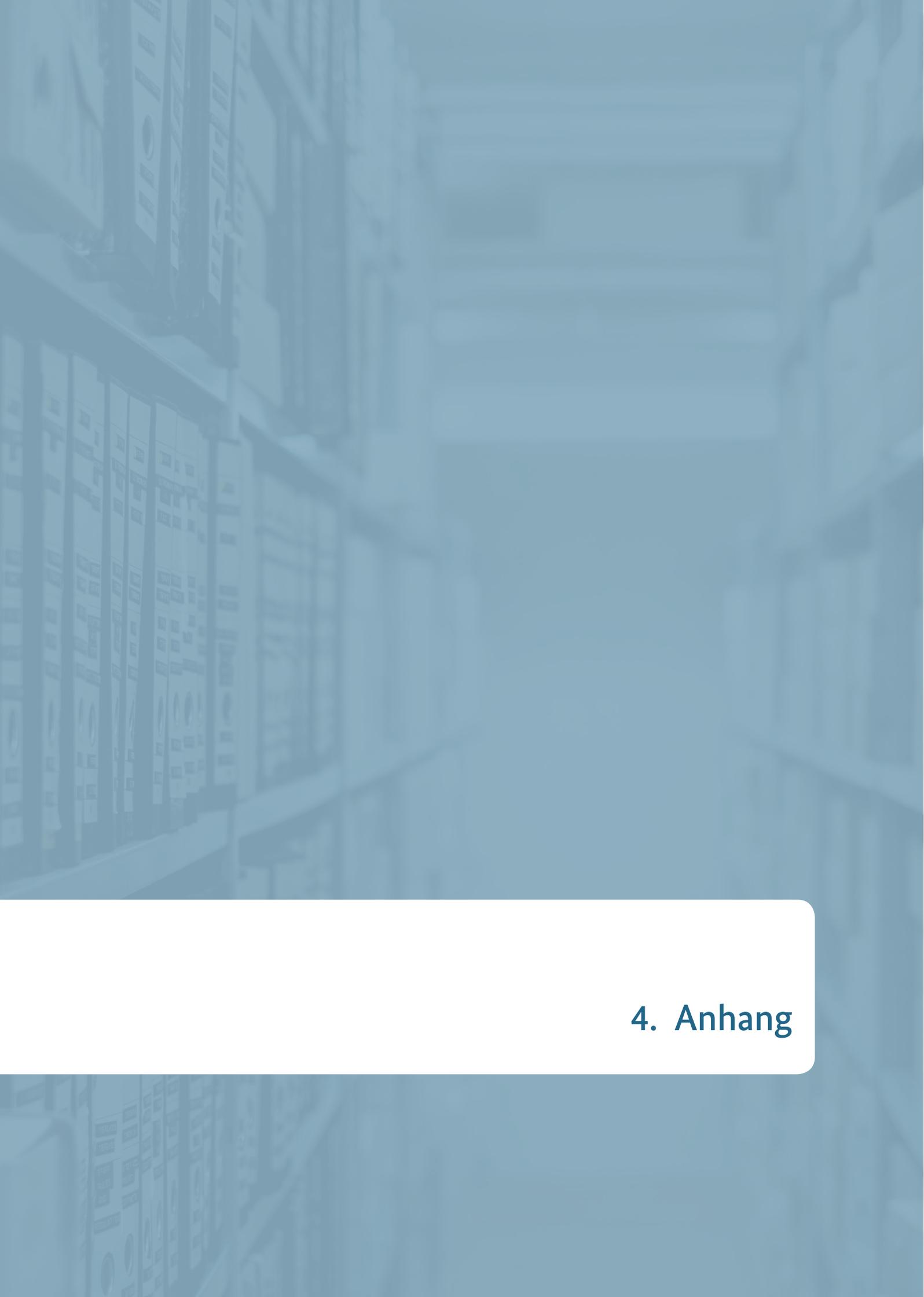
3.2.2 Wen kümmert schon die Verwaltung? Modernisierung zur Daueraufgabe machen!

Politik muss sich um eine moderne Verwaltung kümmern. Sie ist Grundlage für gutes Regieren

Bislang ist die Modernisierung des öffentlichen Sektors als Thema nicht präsent genug auf der öffentlichen Agenda vertreten und wird nicht konsequent und nachhaltig genug eingefordert. Dies ist angesichts der Bedeutung einer gut funktionierenden Verwaltung für Staat und Gesellschaft aus Sicht des NKR problematisch.

In seinen „Anmerkungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung: Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit von Staat und Verwaltung“ hatte sich der NKR 2017 ausgesprochen, einen hochrangig besetzten, unabhängigen Sachverständigenrat einzusetzen, der die Bundesregierung in ihren Modernisierungsbemühungen berät.

Die Aufgabe des Sachverständigenrates soll zweierlei umfassen: Das Gremium ist Ideengeber zur Aufarbeitung und Beantwortung von Grundsatzfragen und gleichzeitig soll es die sich daraus ergebenden Modernisierungsbemühen der Bundesregierung dauerhaft kritisch begleiten. Die Anzahl der Sachverständigen und der zugehörigen Geschäftsstelle könnte sich an guten Beispielen orientieren, wie etwa dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Auch der Digitalrat ist nach Sicht des NKR ein gutes Beispiel einer wirksamen Beratung in Fragen der Modernisierung.



4. Anhang

4 Anhang

4.1 Überblick über Umsetzung der Agenda des Nationalen Normenkontrollrates

Forderung	Stand		Seite
Gesetzliche Folgekosten begrenzen			
Einmaligen Erfüllungsaufwand wirksam bilanzieren (Arbeitsprogramm der Bundesregierung)	Die Bundesregierung will ein Konzept zur Begrenzung des einmaligen Erfüllungsaufwands erarbeiten, hat sich jedoch dazu bisher auf kein Verfahren einigen können. Ankündigungen reichen nicht!		21
„One in one out“-Regel weiterentwickeln	Das Arbeitsprogramm der Bundesregierung sieht für dieses Problem keine Lösung vor. Mit der Ankündigung der gewählten Kommissionspräsidentin, eine „One in one out“-Regel auf EU-Ebene einzuführen, hat sich die Sachlage geändert. Auf diesem Wege kann die Transparenzlücke geschlossen werden.		24
EU ex ante-Verfahren weiterentwickeln	Die Öffnung des EU ex ante-Verfahrens ist nicht Teil des Arbeitsprogramms der Bundesregierung, jedoch hat sie zur Einbeziehung der Wirtschaft Diskussionsbereitschaft signalisiert. Ein konkreter Zeitplan wurde nicht benannt.		27
Umsetzungserfahrung und Vollzugskosten konsequent einbeziehen	Die Bundesregierung hat nach wie vor keine Pilotvorhaben benannt.		36
KMU-Test weiterentwickeln	Eine Weiterentwicklung des KMU-Tests ist bislang nicht geplant.		40
Praktische Umsetzung der Evaluierungsregel voranbringen (Arbeitsprogramm der Bundesregierung)	Laut aktuellem Arbeitsprogramm wird die Bundesregierung prüfen, wie sich die Qualitätssicherung von Evaluierungen standardisieren lässt und Evaluierungsprozesse transparenter gestaltet werden können. Ob die Bundesregierung ambitioniert genug ist, muss sich erst noch beweisen.		42
Staat und Verwaltung digitalisieren und modernisieren			
„Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“	Im Arbeitsprogramm der Bundesregierung finden sich Ansätze, deren Umsetzung aber noch aussteht. Das Gutachten 2019 zur Modernisierung des ministeriellen Gesetzgebungsverfahrens betrachtet der NKR als Impuls für einen langfristig zu gestaltenden Kulturwandel.		46
Bürokratieentlastungsgesetz III (Arbeitsprogramm der Bundesregierung)	Das BEG III mit einer Entlastung von 1,1 Mrd. Euro wurde beschlossen. Die anvisierte Entlastung übersteigt somit die Entlastungen aus den beiden ersten Bürokratieentlastungspaketen.		47

Digitalisierung und Modernisierung von Staat und Verwaltung vorantreiben	Beschlusslage, Finanzierung und Umsetzungsstrukturen bieten in dieser Legislaturperiode verhältnismäßig gute Rahmenbedingungen für einen Durchbruch bei der Digitalisierung der Verwaltung. Nötig ist eine große Kraftanstrengung von Bund, Ländern und Kommunen. Entsprechend stark müssen der politische Wille und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit sein. All dies ist bislang nicht gesichert.		62
Digitaltauglichkeit erhöhen	Die Bundesregierung erarbeitet derzeit ein Konzept zur Einführung eines Digital-TÜVs. Ob das Konzept der Bundesregierung die Digitaltauglichkeit von Gesetzen sicherstellt, muss sich erst noch zeigen.		64
Einkommensbegriffe konsolidieren und Einkommensnachweis digitalisieren	Diese Maßnahme ist nicht Teil des Arbeitsprogramms der Bundesregierung, ist aber Teil der Überlegungen der Umsetzung des OZG.		65
Leistungs- und Handlungsfähigkeit relevanter Bundesbehörden prüfen	Das BMI hat ein Auditing-Konzept für den eigenen Geschäftsbereich entwickelt. Dies sollte auf die gesamte Bundesverwaltung ausgeweitet werden.		68

4.2 Evaluierung von Regelungsvorhaben*

Termin	Ressort	Regelungsvorhaben
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	BMAS	Erste Verordnung zum Produktsicherheitsgesetz
2019	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen
2019	BMVI	Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes
2019	BMVG	Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Soldatengesetzes
2019	BMF	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme
2019	BMG	Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung
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	Zweites Gesetz zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
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

* Die Liste enthält nur Evaluationen, die gemäß Staatssekretärsbeschluss zur Konzeption der Evaluierung neuer Regelungsvorhaben vom 23.01.2013 durchgeführt werden müssen

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	BMWi	Referentenentwurf für ein Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung
2019	BMAS	Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes
2019	BMWi	Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Strommarktes
2019	BMF	FATCA-USA-Umsetzungsgesetz
2019	BMVI	Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich
2019	BMAS	Künstlersozialabgabestabilisierungsgesetz
2019	BMI	Zweite Verordnung zur Änderung der AZRG-Durchführungsverordnung
2019	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen
2019	BMVI	Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze
2019	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken
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-DurchführungsVO
2019	BMFSFJ	Formulierungshilfe zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Mutterschutzrechts - Drucksache 18/8963
2019	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten
2019	BMWi	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes und weiterer Bestimmungen des Energierechts
2019	BMVI	Neuntes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften
2020	BMJV	Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren
2020	BMF	Verordnung über den automatisierten Abruf von Kindergelddaten durch Bezüge anweisende Stellen im öffentlichen Dienst
2020	BMU	Gesetz zur Neuordnung des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten
2020	BMAS	Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze
2020	BMG	Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften
2020	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Mikrozensus und zur Änderung weiterer Statistikgesetze
2020	BMAS	Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung
2020	BMF	Formulierungshilfe - Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen
2020	BMVI	Erste Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr
2020	BMFSFJ	Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung
2020	BMAS	Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Gesetz zur Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt
2020	BMF	Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Novellierung von Finanzmarktvorschriften auf Grund europäischer Rechtsakte
2020	BMF	Verordnung zur Konkretisierung der Verhaltensregeln und Organisationsanforderungen für Wertpapierdienstleistungsunternehmen
2020	BMI	Entwurf eines Gesetzes über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681
2020	BMFSFJ	Entwurf eines Gesetzes für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern

2020	BMWi	Gesetz zur Umsetzung der aufsichts- und berufsrechtlichen Regelungen der Richtlinie 2014/56/EU sowie Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 bei Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse
2020	BMWi	Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien
2020	BMU	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen
2020	BMJV	Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten
2020	BMJV	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie
2020	BMI	Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme
2020	BMVG	Entwurf einer Verordnung über die Arbeitszeit der Soldatinnen und Soldaten
2020	BMWi	Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen
2020	BMF	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Versicherungssteuergesetzes
2020	BMU	Gesetz zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Nagoya-Protokoll und aus der Verordnung EU Nr. 511/2014 vom 16. April 2014
2020	BMJV	Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken
2020	BMEL	Verordnung zur Neuordnung der guten fachlichen Praxis beim Düngen
2020	BMF	Gesetzesentwurf und technische VO zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen
2020	BMFSFJ	Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher
2020	BMF	Entwurf eines Gesetzes zum automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten in Steuersachen und zur Änderung des EU-Amtshilfegesetzes und anderer Gesetze
2020	BMU	Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen
2020	BMF	Verordnung über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute sowie über die darüber zu erstellenden Berichte
2020	BMF	KfW-Verordnung

4 3 Bisherige Gutachten des NKR

Datum	Titel
04/2013	Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich
10/2013	Gutachten zur Durchführung von Ex-post-Evaluierungen - Gute Praktiken und Erfahrungen in anderen Staaten
2014	OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance
02/2015	Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Ländern und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln?
11/2015	E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg.
06/2016	E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann – ein Arbeitsprogramm.
10/2017	Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.
04/2019	Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen.

4 4 Übersicht über die wichtigsten NKR-Termine 2018 / 2019

Datum	Ereignis	Teilnahme NKR
9. Juli	Gespräch mit Herrn Weise, Beauftragter für Flüchtlingsmanagement, Berlin	Dr. Ludewig
10. Juli	Gespräch mit Herrn Prof. Smulders, head of cabinet team Timmermans, Brüssel	Dr. Ludewig
10. Juli	Gespräch mit Herrn Selmayr, EU-Generalsekretär, Brüssel	Dr. Ludewig
13. Juli	NKR-Sitzung, Berlin	
23. Juli	Gespräch mit Herrn Bundesminister Prof. Dr. Braun, Chef des Bundeskanzleramtes, Berlin	Dr. Ludewig
1. August	Ministergespräch mit Frau Bundesministerin Karliczek, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin	Dr. Ludewig/ Grieser
15. August	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Vitt und Herrn Abteilungsleiter Batt, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin	Dr. Ludewig
16. August	Gespräch mit Herrn Staatsminister bei der Bundeskanzlerin Dr. Hoppenstedt zum Thema Mindestlohn, Berlin	Dr. Ludewig
23. August	Gespräch mit Herrn Schackmann-Fallis, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV)	Schleyer
6. September	Gespräch mit Frau Rosenbichler, Abteilungsleiterin im österreichischem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, zum Thema Digitales, Berlin	Dr. Ludewig
7. September	NKR-Sitzung, Berlin	
7. September	Podiumsdiskussion beim „Creative Bureaucracy Festival“ des Tagesspiegels, Berlin	Dr. Ludewig
10. September	Hauptreferat beim Unternehmertreffen des Bistums Münster, Münster	Schleyer
10. September	Gespräch mit Herrn Kopp, Deutsches Mitglied des Regulatory Scrutiny Board, Berlin	Dr. Ludewig
11. September	Impulsreferat und Podiumsdiskussion auf dem Symposium Bürokratieabbau im Gesundheitswesen der Kassenärztlichen Bundesvereinigung, Berlin	Dr. Ludewig
11. September	Gespräch mit Staatssekretär Dr. Kukies, Bundesministerium der Finanzen, Berlin	Schleyer
11. September	Gespräch mit Herrn Bundesminister Scholz, Bundesministerium der Finanzen, Berlin	Dr. Ludewig/ Schleyer
12. September	Gespräch mit Frau Bundesministerin Schulze, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Berlin	Dr. Ludewig/ Prof. Versteil
17. September	Gespräch mit Herrn Eben-Worlee, Präsident des Verbandes DIE FAMILIENUNTERNEHMER, Berlin	Dr. Ludewig
19. September	Pressetermin zum Thema E-Government mit Bitkom e.V., Berlin	Dr. Ludewig
21. September	NKR-Sitzung, Berlin	
24. September	Öffentliche Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Arbeit und Soziales, Berlin	Dr. Dückert
25. September	Gespräch bei der AG Umwelt der CDU/CSU-Fraktion, Berlin	Prof. Dr. Versteil
28. September	Vortrag beim 11. Karlsruher Breakfast Talk, Karlsruhe	Prof. Dr. Mayer-Bonde
4. Oktober	Gespräch mit Frau Suder und Herrn Parycek, Mitglieder im Digitalrat der Bundesregierung, Berlin	Dr. Ludewig
5. Oktober	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Nussbaum, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin	Dr. Ludewig
9. Oktober	Termin beim Parlamentskreis Mittelstand (PKM), Berlin	Dr. Ludewig
10. Oktober	Gespräch mit Herrn Heilmann, MdB, Berlin	Dr. Ludewig

11. Oktober	NKR-Sitzung, Berlin	
11. Oktober	Übergabe des NKR-Jahresberichtes an Frau Bundeskanzlerin, Berlin	Alle NKR-Mitglieder
11. Oktober	Staatssekretärs-Ausschuss Bürokratieabbau, Berlin	Dr. Ludewig/ Prof. Dr. Kuhlmann
12. Oktober	Vortrag bei der "The Boston Consulting Group (BCG)" über Bürokratieabbau, Berlin	Dr. Ludewig
17. Oktober	Vortrag beim WirtschaftsClub Stuttgart "Bürokratieabbau durch den Normenkontrollrat - zahnlöser Tiger oder mittelständischer Notschalter?"; Stuttgart	Störr-Ritter
22. Oktober	Gespräch mit Unternehmensvertretern von kleinen und mittelständischen Unternehmen aus dem Verbandskreis des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Berlin	Schleyer
24. Oktober	Gespräch mit dem Normenkontrollrat Baden-Württemberg, Stuttgart	Dr. Ludewig/ Störr-Ritter/ Prof. Dr. Mayer-Bonde
26. Oktober	NKR-Sitzung, Berlin	
29. Oktober	Gespräch mit Frau Staatssekretärin Wirtz, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Berlin	Dr. Holtschneider
29. Oktober	Vortrag beim Expertenmeeting des Bundesminister Dr. Moser zum Thema: Better Regulation Strategy, Wien	Dr. Ludewig
5. November	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Engelke, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin	Prof. Dr. Kuhlmann
6. November	OECD Vorstellung Policy Outlook, Berlin	Dr. Ludewig
8. November	Vorträge auf der Behördenspiegel-Konferenz eNRW, Neuss	Dr. Holtschneider
8. November	NKR-Sitzung, Berlin	
14. November	Workshop zum NKR-Gutachten 2018 im Bundeskanzleramt	Prof. Dr. Versteyl / Dr. Holtschneider
20. November	Gespräch mit italienischem Staatssekretär Fantinati und dem Botschafter der Republik Italien, S.E. Herrn Mattiolo, Berlin	Dr. Ludewig
21./22. Nov.	Impuls/Podiumsdiskussion auf der Smart Country Convention, Berlin	Störr-Ritter
22. November	Podiumsdiskussion "Perspektiven der nationalen Gesetzgebung" bei der Tagung des Institut Finanzen und Steuern "Chancen guter Gesetzgebung in einer komplexen Welt", Berlin	Prof. Dr. Versteyl
22. November	NKR-Sitzung, Berlin	
27. November	Gespräch mit dem Sächsischen Normenkontrollrat, Dresden	Dr. Dücker/ Prof. Dr. Kuhlmann
3./4. Dez.	RegWatchEurope Board Meeting, Stockholm	Prof. Dr. Kuhlmann
10. Dezember	Gespräch mit dem österreichischen Botschafter Oberreiter, Brüssel	Prof. Kuhlmann
13. Dezember	Gespräch mit Frau Bundesministerin Giffey, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin	Dr. Dücker
13. Dezember	NKR-Sitzung, Berlin	
20. Dezember	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Teichmann, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin	

Ab Januar 2019		
9. Januar	Gespräch mit Frau Rosenbichler, Abteilungsleiterin im österreichischem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, Berlin	Dr. Ludewig
10. Januar	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Adler, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin	Prof. Dr. Kuhlmann
11. Januar	NKR-Sitzung, Berlin	
11. Januar	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Nussbaum, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin	Prof. Dr. Mayer-Bonde
23. Januar	Gespräch mit Herrn Staatsminister bei der Bundeskanzlerin Dr. Hoppenstedt, Berlin	Dr. Ludewig
23. Januar	Vortrag „Digitale Verwaltung – Wo stehen wir, wo wollen wir hin?“ – Veranstaltung der Wirtschaftsförderung Region Freiburg (WRF), Freiburg	Störr-Ritter
24. Januar	NKR-Sitzung, Berlin	
31. Januar	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Aeikens, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Berlin	Störr-Ritter
5. Februar	Besuch im Ministerium für den öffentlichen Dienst, Österreich	Dr. Ludewig
14. Februar	Teilnahme an der Podiumsdiskussion mit dem Titel „Mehr Dialog für weniger Bürokratie“ vom Bundesverband der Deutschen Industrie, Berlin	Prof. Dr. Mayer-Bonde
14. Februar	Gespräch mit der AG Tourismus der CDU/CSU-Fraktion, Berlin	Prof. Dr. Mayer-Bonde
14. Februar	Ministergespräch mit Herrn Bundesminister Altmaier, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin	Dr. Ludewig/ Prof. Dr. Mayer-Bonde
18. Februar	Gespräch mit Herrn Lehne, Präsident des Europäischen Rechnungshofes (EuRH), Berlin	Dr. Ludewig
20. Februar	Gespräch mit Frau Staatsministerin Widmann-Mauz, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Kanzleramt, Berlin	Dr. Ludewig
26. Februar	Teilnahme an der Podiumsdiskussion zum Thema „Einfach machen! Leichter gesagt als getan?“ auf dem Governikus Jahresempfang 2019, Berlin	Dr. Ludewig
27. Februar	Gespräch mit Herrn Whittaker, MdB, Berlin	Dr. Ludewig
1. März	NKR-Sitzung, Berlin	
13. März	Gespräch mit Herrn Brinkhaus, Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin	Dr. Ludewig
14. März	NKR-Sitzung und Präsentation des NKR-Gutachtens „Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen“, Berlin	
15. März	NKR-Vortrag bei der Hanns-Seidel-Stiftung, Tunis	Prof. Dr. Kuhlmann
19. März	Internationaler Nutzenworkshop des NKR, Berlin	
20. März	Auftakt zum DIHK-Forschungsprojekt - Bürokratie im Hotel- und Gaststättengewerbe	Prof. Dr. Mayer-Bonde
26. März	Gespräch mit Frau Dr. Schleppehorst, Institut für Mittelstandsforschung Bonn, Berlin	Dr. Ludewig
26. März	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Engelke, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin	Dr. Ludewig
28. März	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Kukies, Bundesministerium der Finanzen, Berlin	Schleyer
28./29. März	Sitzung und Klausurtagung des NKR, Berlin	Schleyer

2. April	Teilnahme an der Podiumsdiskussion "Digitale Ethik - Chancen und Tücken beim Einsatz von KI in der Verwaltung", Digitaler Staat Berlin, Berlin	Störr-Ritter
3. April	Termin mit Prof. Kirchdörfer, Stiftung Familienunternehmer, Berlin	Dr. Ludewig
3. April	Teilnahme an der Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung im Bundestag, Berlin	Dr. Ludewig
4. April	Vortrag zum Bürokratieabbau beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag Tourismus-Ausschuss, Berlin	Prof. Dr. Mayer-Bonde
9. April	Gespräch mit Herrn Bundesminister Seehofer, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin	Dr. Ludewig/ Prof. Dr. Kuhlmann
11. April	NKR-Sitzung, Berlin	
11. April	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Feicht, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin	Dr. Ludewig / Prof. Dr. Mayer-Bonde
17. April	Übergabe des NKR Gutachtens „Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen“ an Frau Bundesministerin Dr. Barley, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Berlin	Dr. Ludewig/ Prof. Dr. Versteyl/ Dr. Holtschneider
17. April	Gespräch mit Herrn Staatsminister Herrmann (Bayerische Staatskanzlei)	Grieser
29. April	Teilnahme an der Better Regulation Stocktaking Konferenz, Brüssel	Dr. Ludewig
7. Mai	Gespräch mit Herrn Bundesminister Spahn, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin	Dr. Ludewig/ Prof. Dr. Kuhlmann
7. Mai	Gespräch mit Frau Abteilungsleiterin Scholl, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin	Dr. Ludewig
9. Mai	Konferenz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie "Moderne, digitale Verwaltung - Partner der Wirtschaft", Berlin	Störr-Ritter
9. Mai	Gespräch mit Herrn Dr. Linnemann, MdB, Berlin	Dr. Ludewig
10. Mai	NKR-Sitzung, Berlin	
14. Mai	Treffen mit Herrn Staatsminister bei der Bundeskanzlerin Dr. Hoppenstedt, Berlin	Dr. Ludewig
15./16. Mai	Seminar zur Evaluierung von Gesetzen und Gesetzesfolgenabschätzung beim Institut für Gesetzgebung beim usbekischen Parlament, Taschkent, Usbekistan	Grieser
18. Mai	Trauerfeier Wolf-Michael Catenhusen im Berliner Dom	
23. Mai	Gespräch mit Seiner Exzellenz Herrn Friis Arne Petersen, Botschafter des Königreichs Dänemark in Deutschland, Berlin	Dr. Ludewig
23. Mai	Vortrag bei der Kreishandwerkerschaft Region Karlsruhe, Karlsruhe	Prof. Dr. Mayer-Bonde
3. Juni	Termin mit Herrn Staatssekretär Flasbarth, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, zur Übergabe des NKR-Gutachtens 2018	Dr. Ludewig/ Prof. Dr. Versteyl
5./6. Juni	RegWatchEurope Board Meeting, Helsinki	Dr. Ludewig
7. Juni	NKR-Sitzung, Berlin	
18. Juni	Teilnahme am Staatssekretärs-Ausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau, Berlin	Dr. Ludewig
19. Juni	NKR-Sitzung, Berlin	
21. Juni	Gespräch mit Herrn Schwannecke, Generalsekretär beim Zentralverband des Deutschen Handwerks, Berlin	Dr. Ludewig

25. Juni	Gespräch mit der AG Wirtschaft und Energie der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin	Prof. Dr. Mayer-Bonde
26. Juni	Gespräch mit Frau Staatsministerin Gerlach, Bayerisches Staatsministerium für Digitales, München	Grieser
2./3. Juli	Informationsbesuch einer Delegation der österreichischen Bundesregierung, Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie Bundesministerium Öffentlicher Dienst und Sport, Berlin	Dr. Ludewig
5. Juli	Gespräch mit Herrn Staatsminister bei der Bundeskanzlerin Dr. Hoppenstedt, Berlin	Störr-Ritter
5. Juli	NKR-Sitzung, Berlin	
9. Juli	Teilnahme an der 2. Sitzung Strategisches Steuerungsgremium eGesetzgebung, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin	Prof. Dr. Kuhlmann
10. Juli	Treffen mit Herrn Staatsminister bei der Bundeskanzlerin Dr. Hoppenstedt und den Hauptgeschäftsführern der Spitzenverbände, Berlin	Dr. Ludewig/ Prof. Dr. Kuhlmann / Schleyer
7. August	Gespräch mit Herrn Bundesminister Prof. Dr. Braun, Chef des Bundeskanzleramtes, Berlin	Dr. Ludewig
29. August	NKR-Sitzung, Berlin	
6. September	NKR-Sitzung, Berlin	
18. September	NKR-Sitzung, Berlin	
24. September	Gespräch mit Unternehmensvertretern von kleinen und mittelständischen Unternehmen aus dem Verbandskreis des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Berlin	Schleyer
30. September	Sitzung des Beirats zum Projekt des Deutschen Industrie- und Handelskammertages „Bürokratiebremse in der Praxis“, Berlin	Prof. Dr. Mayer-Bonde

4.5 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	Lisann Bruchmann, Kathleen Jennrich
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	Prof. Dr. Sabine Kuhlmann	Thomas Kahl
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	Gudrun Grieser	Thomas Kahl
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	Prof. Dr. Andrea Versteyl	Dr. Sabine Karl
Bundesministerium für Bildung und Forschung	Gudrun Grieser	Dr. Thomas Danken
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Hanns-Eberhard Schleyer	Dr. Janina Hatt
Beauftragte des NKR für E-Government	Dorothea Störr-Ritter	

Sekretariat

Leiter: Florian Spengler

Mitarbeiter: Sandra Andreas, Caroline Bernhardt, 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

4.6 Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
ÄndVO	Änderungsverordnung
ATR	Adviescollege Toetsing Regeldruk
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BEG III	Drittes Bürokratieentlastungsgesetz
BK	Bundeskanzleramt
BKI	Bürokratiekostenindex
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
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
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BY	Bayern
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIO	Chief Information Officer
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.
DESI	Digital Economy and Society Index
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DStGB	Deutscher Städte und Gemeindebund
ERBEX	ERfüllungsaufwand berechnen EX ante
EU	Europäische Union
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FCRIA	Finnish Council of Regulatory Impact Analysis
FITKO	Föderale IT-Kooperation
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
IT	Informationstechnologie
HB	Bremen

HE	Hessen
HH	Hamburg
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KSV	Kommunale Spitzenverbände
KoSIT	Koordinierungsstelle für IT-Standards
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
MiFIR	Markets in Financial Instruments Regulation
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NBRC	Norwegian Better Regulation Council
NI	Niedersachsen
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NKR BW	NKR Baden-Württemberg
NW	Nordrhein-Westfalen
PRIIPS	Packaged Retail and Insurance-based Investment Products
RIAB	Regulatory Impact Assessment Board
RP	Rheinland-Pfalz
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖFIT	Öffentliche IT Kompetenzzentrum
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
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ST	Sachsen-Anhalt
St-ID	Steuer-Identifikationsnummer
StM	Staatsminister
TH	Thüringen
u.a.	unter anderem
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel

4.7 Abbildungsverzeichnis

Abbildung	Bezeichnung der Abbildung	Seite
1	Entwicklung des Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum 2018 / 2019	4
2	Monitor Erfüllungsaufwand	4
3	Vom NKR geprüfte Regelungsvorhaben im Berichtszeitraum 2018/2019	14
4	Monitor Erfüllungsaufwand	15
5	Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für alle Normadressaten im Berichtszeitraum 2018 /2019	16
6	Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für alle Normadressaten im Berichtszeitraum 2018/2019	18
7	Bürokratiekostenindex der Bundesregierung	19
8	Einmaliger Erfüllungsaufwand der Wirtschaft seit 2011	20
9	Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen für alle Normadressaten im Berichtszeitraum 2018/2019	22
10	One in one out'-Bilanz	23
11	„One in one out“-Monitor	24
12	EU ex ante-Verfahren	25
13	Internationaler Nutzenworkshop, März 2019 (Foto: NKR)	34
14	Anzahl der Evaluierungen nach Jahren	41
15	Problemanalyse Projekt eNotar	47
16	NKR übergibt Gutachten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren an Bundesjustizministerin Barley, April 2019 (Foto: BMJV)	53
17	Digital Economy and Society Index 2019, Digital Public Services, 5a eGovernment	55
18	Dimension 5a eGovernment im Zeitverlauf	56
19	Stand der OZG-Umsetzung (Stand September 2019)	60
20	Umsetzungsstrukturen und Digitalisierungsverantwortliche	61

4.8 Übersicht über NKR-Zusammensetzungen vergangener Mandatszeiten

Mitglieder des Normenkontrollrates (1. Mandatszeit 2006-2011)

Dr. Ludewig, Johannes (Vorsitzender)

Catenhusen, Wolf-Michael (stellv. Vorsitzender)

Bachmaier, Hermann

Dr. Barbier, Hans D. (bis 02/2010)

Prof. Dr. Färber, Gisela

Funke, Rainer (ab 02/2010)

Kreibohm, Henning

Dr. Schoser, Franz (ab 12/2006)

Prof. Dr. Snower, Dennis J.(bis 12/2006)

Prof. Dr. Wittmann, Johann

Lechner, Sebastian (nach Erweiterung des Rates auf 10 Mitglieder ab 03/2011)

Prof. Dr. Versteyl, Andrea (nach Erweiterung des Rates auf 10 Mitglieder ab 03/2011)

Mitglieder des Normenkontrollrates (2. Mandatszeit 2011-2016)

Dr. Ludewig, Johannes (Vorsitzender)

Catenhusen, Wolf-Michael (stellv. Vorsitzender)

Dr. Dückert, Thea

Funke, Rainer (bis 09/2016)

Grieser, Gudrun

Hahlen, Johann (ab 03/2013 bis 09/2016)

Prof. Dr. Kuhlmann, Sabine

Lechner, Sebastian (bis 03/2013)

Schleyer, Hanns-Eberhard

Störr-Ritter, Dorothea

Prof. Dr. Versteyl, Andrea

Mitglieder des Normenkontrollrates (3. Mandatszeit 2016-2021)

Dr. Ludewig, Johannes (Vorsitzender)

Prof. Dr. Kuhlmann, Sabine (stellv. Vorsitzende)

Catenhusen, Wolf-Michael (bis 05/2019)

Dr. Dückert, Thea

Grieser, Gudrun

Dr. Holtschneider, Rainer

Schleyer, Hanns-Eberhard

Störr-Ritter, Dorothea

Prof. Dr. Versteyl, Andrea

Prof. Dr. Cornelia Mayer-Bonde

4.8 Übersicht der Staatsminister für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt

StM Hildegard Müller, 11/2005 bis 09/2008

Staatssekretär Hans Bernhard Beus, 10/2006 bis 12/2007, Vertreter von StM Hildegard Müller

StM Hermann Gröhe, 10/2008 bis 10/2009

StM Eckardt v. Klaeden, 10/2009 bis 09/2013

StM Prof. Dr. Helge Braun, 12/2013 – 03/2018

StM Dr. Hendrik Hoppenstedt, seit 03/2018

Bildnachweis

- Seite 8 Sandra Steins / Bundesregierung
- Seite 10 Privatbesitz
- Seite 12 Christian Dubovan / Unsplash.com
- Seite 30 Rotem Yarkoni / Unsplash.com
- Seite 34 NKR
- Seite 49 Christa Doodoo/ Unsplash.com
- Seite 49 Richard Bell / Unsplash.com
- Seite 53 BMJV
- Seite 54 Pankaj Patel / Unsplash.com
- Seite 70 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 2019

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