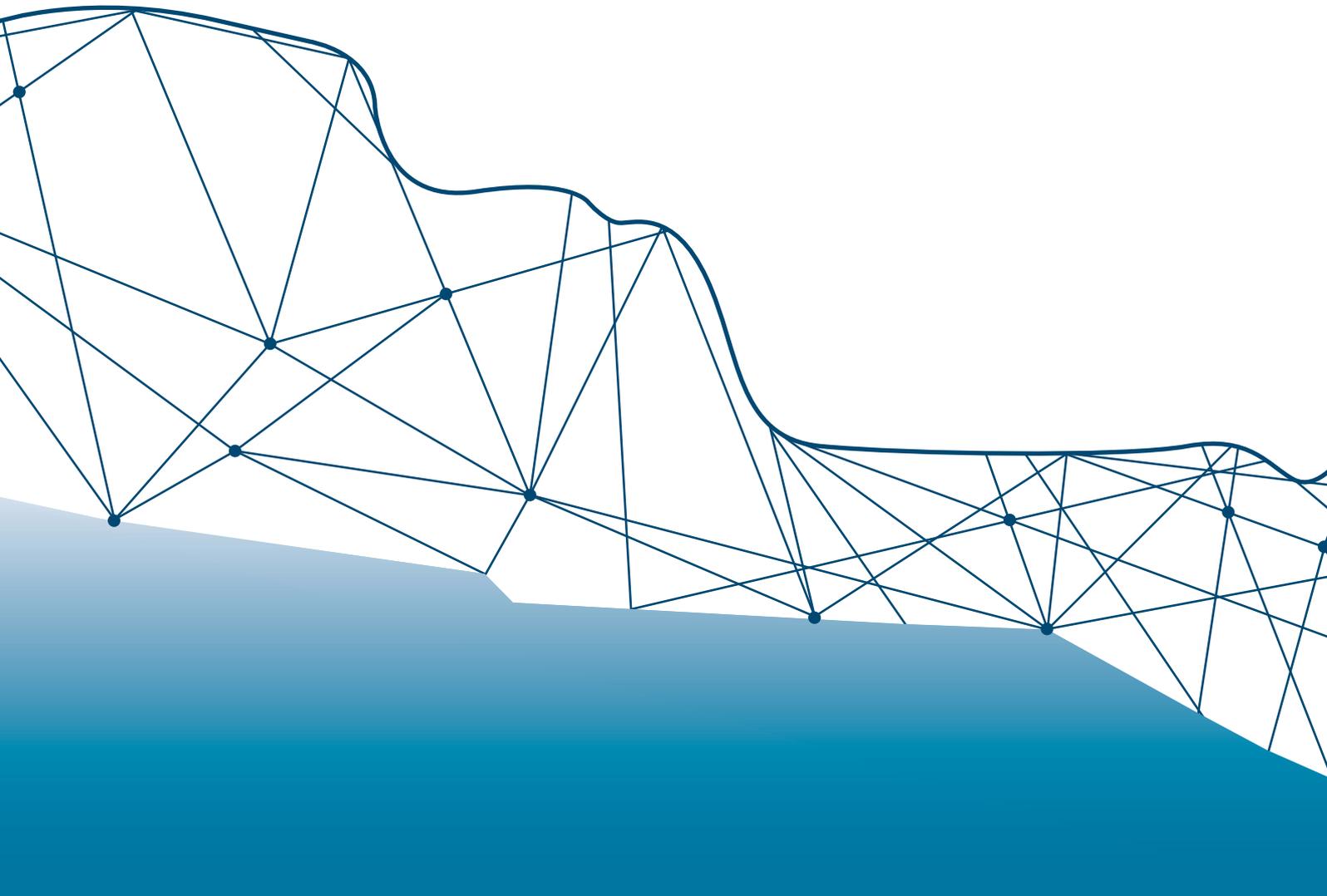




Nationaler  
Normenkontrollrat

# Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung

**JAHRESBERICHT 2021  
des Nationalen Normenkontrollrates**

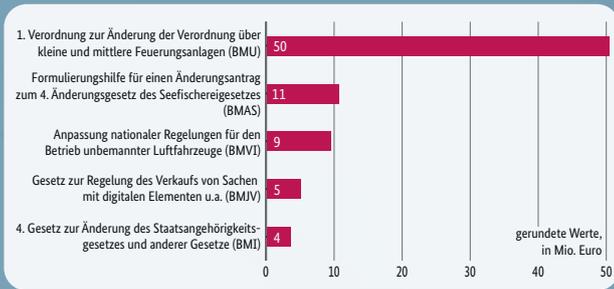




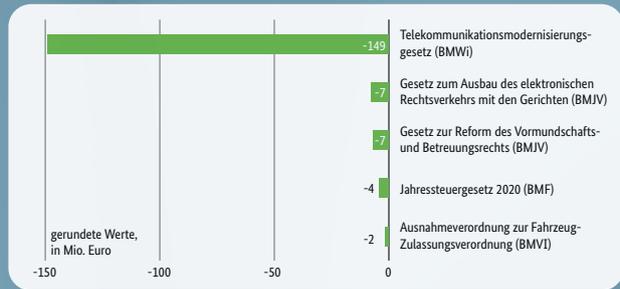
**Jahresbericht 2021**  
**des**  
**Nationalen Normenkontrollrates**  
**gemäß § 6 Absatz 2 des**  
**Gesetzes zur Einsetzung eines**  
**Nationalen Normenkontrollrates**

**September 2021**

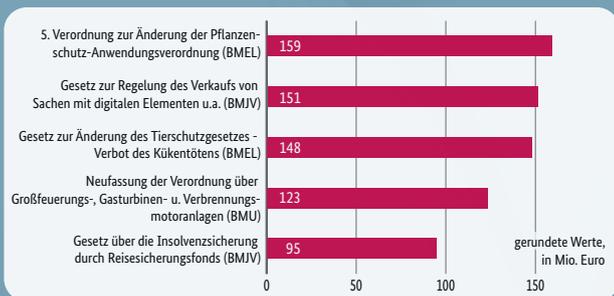
## Bürger – Top 5 Belastungen



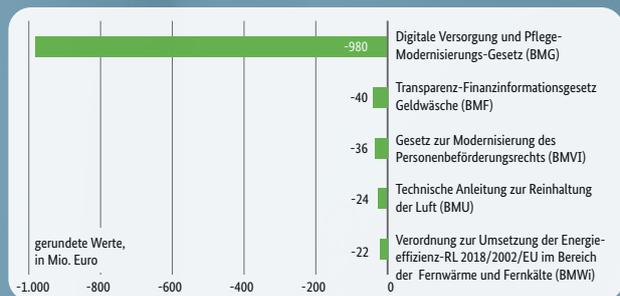
## Bürger – Top 5 Entlastungen



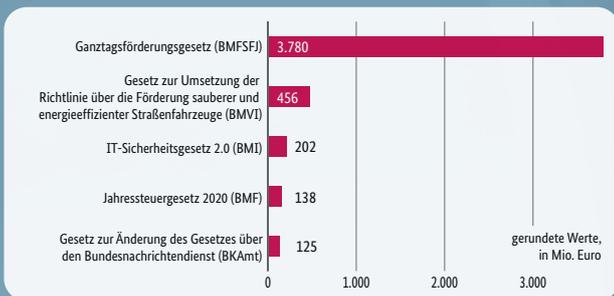
## Wirtschaft – Top 5 Belastungen



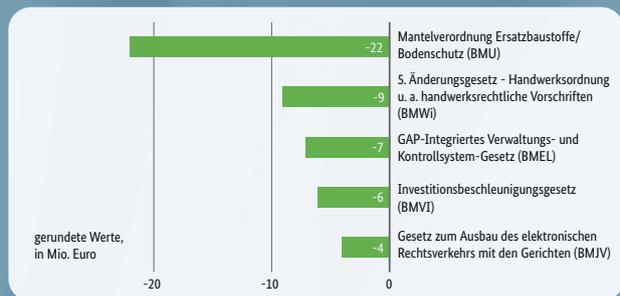
## Wirtschaft – Top 5 Entlastungen



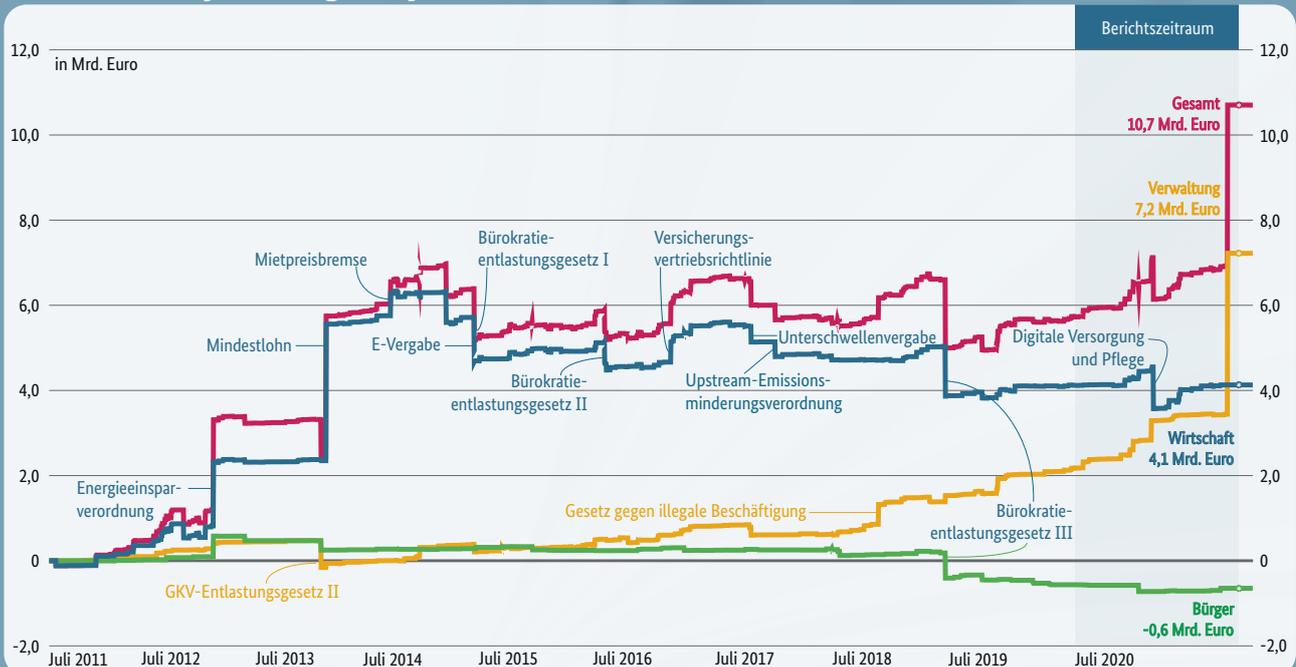
## Verwaltung – Top 5 Belastungen



## Verwaltung – Top 5 Entlastungen



## Monitor Erfüllungsaufwand 2011-2021



# Inhaltsverzeichnis

Kernbotschaften . . . . .	6
Vorwort. . . . .	8
Zehn Jahre Erfüllungsaufwand . . . . .	11
1. Digitalisierung der Verwaltung . . . . .	17
1.1 Stand der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes . . . . .	19
1.2 Registermodernisierung . . . . .	25
1.3 Digitaltaugliches Recht . . . . .	27
1.3.1 NKR-Gutachten: „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“ . . . . .	28
1.3.2 Digitaltauglichkeits-Check für Gesetze . . . . .	31
1.4 Das Servicehandbuch – Wegweiser zur digitalen Verwaltungsleistung . . . . .	32
2. Verwaltungsmodernisierung . . . . .	37
2.1 Lehren aus Flüchtlings- und Corona-Krise . . . . .	38
2.2 Leistungsfähigkeit der Verwaltung auch im Alltag wichtig . . . . .	39
2.3 Initiative Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat . . . . .	41
3. Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau . . . . .	45
3.1 Qualität der Verfahren: Bessere Rechtsetzung erfordert ausreichende Fristen . . . . .	45
3.2 Qualität der Folgenabschätzungen bei Regelungsentwürfen der Bundesregierung . . . . .	48
3.2.1 Wirksamkeit von Regelungen . . . . .	49
3.2.2 Nutzen von Gesetzen ermitteln und darstellen: Eine erste Bilanz . . . . .	49
3.2.3 Evaluierung: Die unverzichtbare Kontrolle . . . . .	51
3.2.4 Frühe Beteiligung für eine praxistaugliche Gesetzgebung . . . . .	53
3.3 Initiativen von Bundesregierung und Ländern zu Besserer Rechtsetzung und Bürokratieabbau . . . . .	55
3.3.1 MPK-Beschluss 2020. . . . .	56
3.3.2 22-Punkte-Paket für Bürokratierleichterungen . . . . .	57
3.4 Bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene und internationale Zusammenarbeit: Aktivitäten des Netzwerks RegWatchEurope. . . . .	60
4. Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen . . . . .	65
4.1 Entwicklung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten . . . . .	65
4.1.1 Erfüllungsaufwand der Bürger . . . . .	67
4.1.2 Erfüllungsaufwand der Wirtschaft . . . . .	70
4.1.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung . . . . .	77
4.2 Entwicklung der ‚One in one out‘-Bilanz. . . . .	80
4.3 Ex-ante-Prüfung des Erfüllungsaufwands aus Legislativvorschlägen der EU-Kommission. . . . .	82
5. Anhang . . . . .	87

# Kernbotschaften

## 1. Entwicklung des Erfüllungsaufwands – Verwaltung mehr in den Blick nehmen

Der Erfüllungsaufwand ist im Berichtszeitraum 2020/21 um rund 5,1 Mrd. Euro gestiegen, im Wesentlichen durch zusätzliche Kosten der Verwaltung, insbesondere durch Personalausgaben. Sprunghafte Erhöhungen des Erfüllungsaufwands etwa durch die Gesetze zur Ganztagsbetreuung oder auch zu energieeffizienten Fahrzeugen haben seit 2011 dazu geführt, dass die Verwaltung die Wirtschaft erstmals als Hauptbetroffene abgelöst hat. Diesem Kosten-Trend muss mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

## 2. Die OZG-Umsetzung braucht einen Strategiewechsel für nachhaltigen Erfolg

Bund, Länder und Kommunen treiben die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes engagiert voran. Trotzdem ist der Erfolg ungewiss. Komplizierte Strukturen und Regularien bringen das favorisierte Einer-für-Alle-Prinzip an seine Grenzen, auch was zukünftige Entwicklungsbedarfe betrifft. Nötig ist eine strategische Neuausrichtung – hin zu verbindlicher Standardisierung, mehr Plattformbetrieb und der einfacheren Verbreitung guter Lösungen (App-Store für die Verwaltung).

## 3. Digitale Verwaltung erfordert digitaltaugliches Recht

Wirklich nutzerfreundlich und effizient werden digitale Verwaltungsangebote erst, wenn vorhandene Daten besser genutzt werden können. Hindernisse dabei sind komplizierte Gesetze und mehrdeutige Begrifflichkeiten. Im jüngst vom NKR beauftragten Gutachten zeigt sich, wie wohldefinierte, modularisierte Rechtsbegriffe eine bessere Datennutzung ermöglichen. Rechtliche Digitalisierungshürden müssen gezielt abgebaut und ein Digital-Check für Gesetze eingeführt werden.

## 4. Initiative „Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat“

Flüchtlings- und Corona-Krise haben gezeigt, was auch im Alltag Sorgen bereitet. Deutschland hat zwar einen starken öffentlichen Sektor – jedoch mit unzureichender Leistungs- und Innovationsfähigkeit. Staat und Verwaltung brauchen eine stärkere Ergebnisorientierung. Zehn konkrete Vorschläge des NKR zeigen, wie u.a. mit Audits und Stresstests eine systematische Modernisierung der Verwaltung in Gang gesetzt werden kann.

## 5. Klimaschutz profitiert von schnellen Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren

Komplexe Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren benötigen vielfach bis zu zehn Jahre und mehr. Gleichzeitig können ambitionierte Klimaschutzziele nur mit zügigen Investitionen in klimafreundliche Infrastrukturen und Techniken erreicht werden. Dafür müssen die bisherigen Verfahren signifikant beschleunigt werden. Wir brauchen Genehmigungsverfahren, die den Klimaschutz nicht behindern, sondern ihn möglich machen.

## **6. Bessere Beteiligung, Bessere Rechtsetzung: Nutzung von Expertenwissen benötigt Zeit**

Viele, auch bedeutsame Gesetzesvorhaben wurden in dieser Legislaturperiode im Eilverfahren abgestimmt, ohne Betroffene und Vollzugsbehörden angemessen einzubeziehen. Bund und Länder konnten sich dazu nicht auf Verbesserungen verständigen. Der NKR hat ein verbessertes Rechtsetzungsverfahren erarbeitet - mit mehr Transparenz, Praxis-Checks und praktikablen Beteiligungsfristen.

## **7. Bürokratieabbau kann die Wirtschaft nachhaltig entlasten – viele Vorschläge blieben ungenutzt**

Ein weiteres Gesetz zur Bürokratieentlastung kam im Berichtszeitraum 2020/21 nicht zustande – trotz Ankündigung und vorhandener Vorschläge. Die Verkürzung steuerlicher Aufbewahrungsfristen, die Anhebung von Buchführungs-Schwellenwerten und Vereinfachungen im Baurecht bieten z.B. ein Milliarden-Entlastungspotenzial. Diese und andere Vorschläge könnten nach der Bundestagswahl zur Entlastung von KMU und zur weiteren Stärkung der Wirtschaft aufgegriffen werden.

## **8. Kostenschätzung verbessern: Lange Wirkungszeiträume berücksichtigen**

Die ersten Klimaschutzgesetze zeigen: Für Gesetze, deren Wirkungen sich über zehn Jahre und mehr hinweg aufbauen (CO<sub>2</sub>-Vermeidung), werden zwischenzeitliche Preis-, Nachfrage- und Innovationseffekte in der bisherigen Methodik nicht abgebildet. Deswegen muss zeitnah geklärt werden, wie diese kostenrelevanten Faktoren für Vorhaben mit Langzeitwirkung realistisch einbezogen werden können.

## **9. Die Realitätslücke bei ‚One in one out‘ wächst**

Die OIOO-Bilanz zeigt in diesem Jahr eine Netto-Entlastung der Wirtschaft von 514 Mio. Euro. Nimmt man die Umsetzung von EU-Recht hinzu, ergibt sich demgegenüber eine Belastung von 37 Mio. Euro. Diese ‚Realitätslücke‘ muss geschlossen werden. Die neue EU-OIOO-Regel schafft dies nicht, weil sie nur Informationspflichten, nicht aber den relevanten Erfüllungsaufwand erfasst.

## **10. Einmaliger Erfüllungsaufwand höher als je zuvor: Bisher keine wirksame Begrenzung**

Der einmalige Erfüllungsaufwand der Wirtschaft war im Berichtszeitraum 2020/21 mit 5,8 Mrd. Euro so hoch wie nie zuvor, davon 3,8 Mrd. Euro Corona-verursacht. Die bisherigen Maßnahmen zur Begrenzung des Umstellungsaufwands haben keine spürbare Wirkung gezeigt. Die weitergehenden Vorschläge des NKR zeigen, wie Einmal-Aufwand und Erfüllungsaufwand wirkungsvoll zusammengeführt werden können.

# Vorwort



Mit dem Jahresbericht 2021 bilanziert der Nationale Normenkontrollrat am Ende seiner dritten Mandatszeit zugleich 15 Jahre engagierter Unterstützung der Bundesregierung bei Bürokratieabbau und Besserer Rechtsetzung. Mehr noch als um Bericht und Bilanz geht es dem Rat dabei um die Beschreibung zentraler Herausforderungen, die bei der Bewältigung der Corona-Krise und zu Beginn der neuen Legislaturperiode im Vordergrund stehen.

Kein Zweifel: Seit 2006, als der Normenkontrollrat erstmals berufen wurde, ist viel bewegt worden. Mit der inzwischen selbstverständlichen Kostentransparenz für jeden Regelungsentwurf, mit der ‚One in one out‘-Regel und der systematischen ex post-Evaluierung hat Deutschland in Europa eine allseits anerkannte Position erreicht.

Die Corona-Pandemie hat Deutschland – allen Schwierigkeiten zum Trotz – vergleichsweise gut gemeistert. Gleichzeitig haben sich allerdings – wie bereits im Verlauf der Flüchtlingskrise – systemische Schwächen in der Verwaltung und im Gesetzesvollzug gezeigt, vor allem im Gefolge einer zu unentschlossenen, zu kleinteiligen und immer noch zu langsamen Digitalisierung.

Beispielsweise die Fax-Übermittlungen von Corona-Infektionszahlen sowie die erheblichen Probleme, Hilfszahlungen an kleine Unternehmen und Selbständige zeitnah auszuzahlen, signalisierten im Verlauf der

Krise, dass die Handlungsfähigkeit von Staat und Verwaltung nachhaltige Verbesserungen erfordert. Ähnliches gilt für die Art und Weise, wie Gesetze gemacht werden. Vielfach bleiben Fachkenntnis und Praxiserfahrung in Vollzugsbehörden und bei Bürgern und Unternehmen ungenutzt.

So entstehen gesetzliche Regelungen, die politischen und juristischen Ansprüchen genügen mögen, deren Praxistauglichkeit und Bürgerorientierung aber zu oft hinter dem zurückbleiben, was heute möglich wäre und folgerichtig erwartet wird. Es fehlt an Entschlossenheit, diesen Zielen einer Besseren Rechtsetzung im politischen Alltagsgeschäft der Gesetzesvorbereitung wirksam Geltung zu verschaffen.

Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung waren und sind seit 2006 das Anliegen des Normenkontrollrats – mit kritischer Würdigung des Erreichten und Beratung der Bundesregierung mit Hilfe unterstützender Vorschläge für bessere, weiterführende Lösungen. Wir bedanken uns für die vertrauensvolle Zusammenarbeit und den immer offenen Dialog mit der Bundesregierung, um Bestehendes zu verbessern und, wo zielführend, Neues auf den Weg zu bringen.

Der Blick auf andere Länder zeigt, dass dieser offene Austausch zwischen Bundesregierung und Rat über neue Wege einer Besseren Rechtsetzung keine Selbstverständlichkeit ist. In Fortführung dieses Austausches wird der Normenkontrollrat seinen gesetzlichen Auftrag auch in der kommenden Mandatszeit erfüllen.



Dr. Johannes Ludewig  
(Vorsitzender)



Prof. Dr. Sabine Kuhlmann  
(Stellvertretende Vorsitzende)



Dr. Thea Dückert



Gudrun Grieser



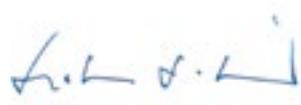
Dr. Rainer Holtschneider



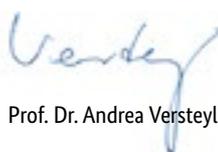
Prof. Dr. Conny Mayer-Bonde



Hanns-Eberhard Schleyer



Dorothea Störr-Ritter



Prof. Dr. Andrea Versteijl



Andrea Wicklein

# Rückblick



# Zehn Jahre Erfüllungsaufwand

Seit nunmehr zehn Jahren wird der Erfüllungsaufwand von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen systematisch erfasst und vom Nationalen Normenkontrollrat (NKR) geprüft. Dies ist für den NKR ein Anlass, zurückzuschauen und die bisherige Entwicklung im Verlauf der vergangenen zehn Jahre genauer zu betrachten.

## Jährlicher Erfüllungsaufwand

Der Monitor Erfüllungsaufwand zeigt: Der jährliche Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung ist in den letzten zehn Jahren gestiegen. Die Bürger<sup>1</sup> hingegen wurden leicht entlastet – eine positive Bilanz, die zu einem großen Teil auf Regelungen zur Digitalisierung von Verfahren oder Verfahrensschritten zurückzuführen ist.

*Jährlicher Erfüllungsaufwand von Wirtschaft und Verwaltung ist seit 2011 gestiegen*

Auffällig ist, dass keine kontinuierliche Entwicklung zu beobachten ist, sondern jeweils einige wenige Gesetzesvorhaben zu sprunghaften Anstiegen und zu deutlichen Reduzierungen beim Erfüllungsaufwand führten.

*Nur wenige Gesetze verursachen die Belastungssteigerungen*

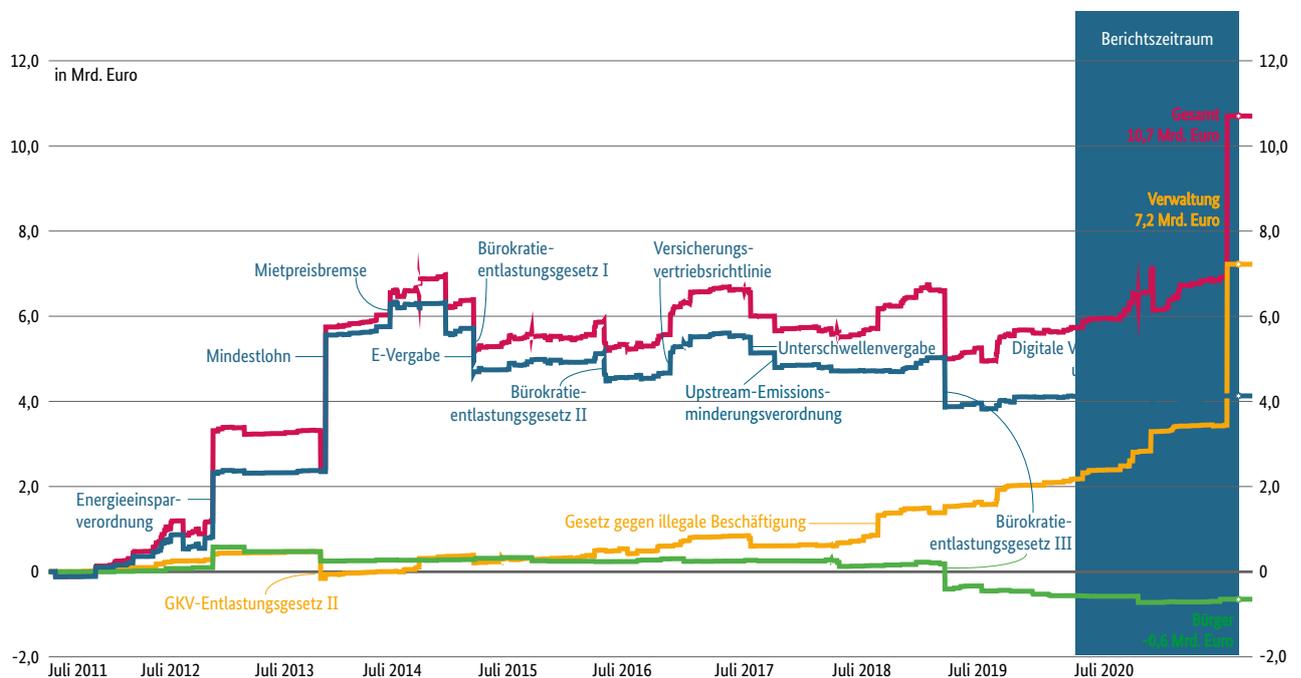


Abb. 1: Erfüllungsaufwand (2011 bis 2021)

In den ersten Jahren stachen die Energieeinsparverordnung und die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hervor, die erheblichen zusätzlichen Erfüllungsaufwand insbesondere für Unternehmen bedeuteten.

1 Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich das generische Maskulinum verwendet. Andere Geschlechter sind dabei mit eingeschlossen.

Die Bürokratieentlastungsgesetze I und II sowie die Einführung der elektronischen Vergabe ("E-Vergabe") brachten dagegen erhebliche Entlastungen für die Wirtschaft.

Dabei ist stets zu bedenken: Die Belastung einzelner Unternehmen oder Wirtschaftszweige lässt sich aus der Kurve des Erfüllungsaufwands nicht ablesen. Unternehmen sind von den Be- und Entlastungen je nach Branche und Aktivität sehr unterschiedlich betroffen.

*Jährlicher Erfüllungsaufwand der Wirtschaft hatte seinen höchsten Stand im Jahr 2014*

Für Bürger und Verwaltung entstand bis zum Jahr 2018 in der Summe aus Be- und Entlastung kaum zusätzlicher Erfüllungsaufwand. Die Verlaufskurve zum Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft hatte dagegen im Juli 2014 mit rund 6 Mrd. Euro ihr Allzeithoch erreicht.

Folgerichtig war daher die Entscheidung der Bundesregierung, 2015 mit der 'One in one out'-Regel (OIOO) einen Begrenzungsmechanismus für den jährlichen Erfüllungsaufwand der Wirtschaft einzuführen. Danach gab es zwar mit der Versicherungsvertriebsrichtlinie noch einmal einen deutlichen Ausreißer nach oben. Dieser wurde aber durch den Abbau von Erfüllungsaufwand im Bürokratieentlastungsgesetz III und jüngst im Gesetz zur digitalen Modernisierung von Versorgung und Pflege (vgl. Kapitel 4.1.2) kompensiert. Der Anstieg konnte somit mehr als nur gebremst werden. Ein Grund dafür ist sicherlich, dass die Sensibilität in Bezug auf die Vermeidung von Erfüllungsaufwand mit der Einführung von OIOO gestiegen ist.

*Jährlicher Erfüllungsaufwand der Verwaltung stieg in den letzten zwei Jahren erheblich*

Ein gänzlich anderes Bild ergibt sich bei der näheren Betrachtung der Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung. Von 2011 bis zum Sommer 2018 gab es für die Verwaltung nahezu keinen Aufwuchs beim laufenden Erfüllungsaufwand. Ab diesem Zeitpunkt stieg die Belastung stetig an. Sprünge verursachten das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung sowie das Gesetz zur Einführung der Grundrente, die jeweils erheblichen zusätzlichen Personalaufwand beim Zoll bzw. der Deutschen Rentenversicherung bedeuteten.

Zuletzt hat sich die Entwicklung noch deutlich verschärft, verursacht insbesondere durch das Ganztagsförderungsgesetz (vgl. Kapitel 4.1.3). Die Ausweitung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten für eine Million Grundschulkindern führt dazu, dass Ländern und Kommunen erheblicher Aufwand entsteht.

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass zusätzlicher Erfüllungsaufwand der Verwaltung in der Regel Haushaltsausgaben nach sich zieht. Nach zehn Jahren Erfüllungsaufwand ergibt sich damit für die Verwaltung folgendes Bild: Die Bundesregierung beschloss insbesondere seit dem Jahr 2016 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe, die den jährlichen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung um rund 7 Mrd. Euro erhöhten. Das sind mehr als 60 Prozent der insgesamt – d.h. für alle Normadressaten – entstandenen Mehrbelastung (vgl. Abb. 2).

*Verwaltung ist jetzt Hauptbetroffene von neuem jährlichen Erfüllungsaufwand*

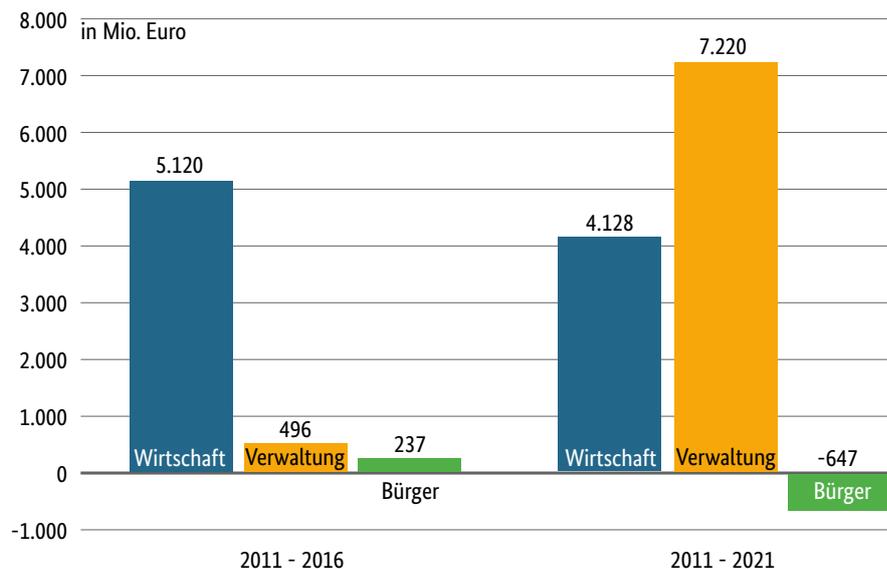


Abb. 2: Jährlicher Erfüllungsaufwand im Saldo (2011 bis 2016 und 2011 bis 2021)

Dieser Befund muss ernst genommen werden und stellt für die nächste Mandatszeit des NKR und die nächste Bundesregierung eine neue Herausforderung dar. Dabei sollte insbesondere über wirksame Begrenzungsmöglichkeiten für den Erfüllungsaufwand der Verwaltung nachgedacht werden.

Der NKR wird kritisch beobachten, wie sich der jüngste Anstieg des Erfüllungsaufwands in der Praxis darstellt. Die ex ante-Schätzungen werden durch das Statistische Bundesamt (StBA) in der Nachmessung ex post jeweils einige Jahre nach Inkrafttreten der Regelungen überprüft. Bislang zeigten die Auswertungen des StBA, dass die ex ante-Schätzungen überwiegend in der richtigen Größenordnung lagen.

### Einmaliger Erfüllungsaufwand

Die zweite Kategorie, die in der Methodik von Bundesregierung und NKR zum Juli 2011 eingeführt wurde, ist der einmalige Erfüllungsaufwand, der sich häufig als Umstellungsaufwand darstellt. Dieser unterliegt nicht der OIOO-Regel; ein wirksamer Begrenzungsmechanismus konnte auch nach längerer Diskussion im Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau (St-Ausschuss) nicht beschlossen werden (vgl. Kapitel 4.2).

*Einmaliger Erfüllungsaufwand wird von der Wirtschaft als belastend wahrgenommen*

Wirtschaftsvertreter und Unternehmer haben in den letzten Jahren verstärkt darauf hingewiesen, dass einmaliger Aufwand als genauso belastend empfunden wird wie der jährlich wiederkehrende, wenn nicht sogar als noch belastender.

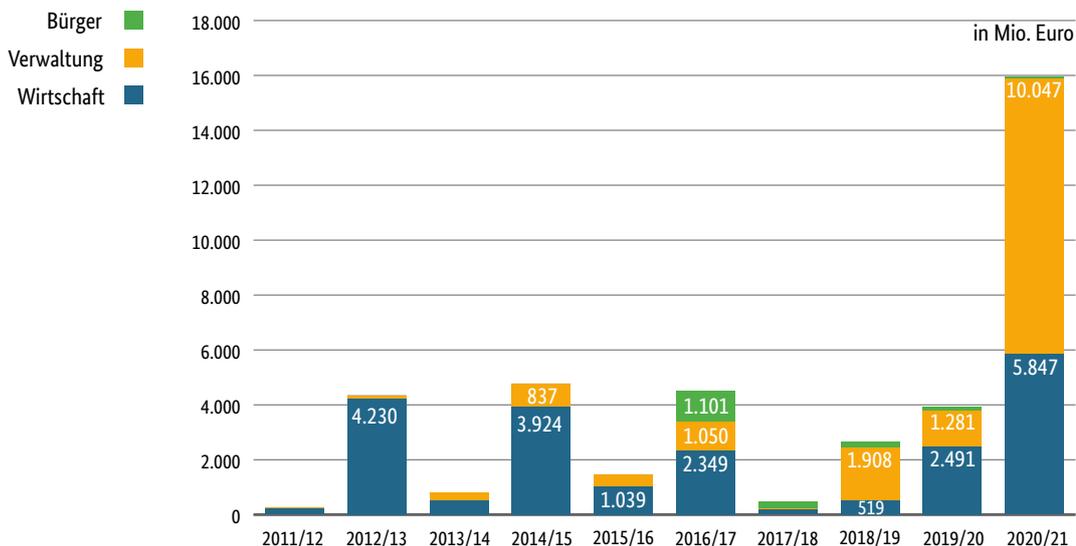


Abb. 3: Einmaliger Erfüllungsaufwand (Berichtsjahre 2011/12 bis 2020/21)

Ein Zeitvergleich seit 2011 zeigt: Die im Berichtszeitraum 2020/21 beschlossenen Regelungsvorhaben haben sowohl für die Verwaltung als auch für die Wirtschaft mit Abstand den größten Einmalaufwand seit Beginn der Messung verursacht. Dies hängt zu einem wesentlichen Teil mit befristeten Maßnahmen rund um die Corona-Pandemie zusammen, die auch unter die Kategorie einmaliger Erfüllungsaufwand fallen.

*Einmaliger Erfüllungsaufwand: Verwaltung im Berichtszeitraum besonders betroffen*

Bei der Verwaltung verursacht das Ganztagsförderungsgesetz allein mehr als die Hälfte des Aufwands in diesem Zeitraum. Auch hier zeigt sich, dass in den ersten fünf Jahren des Betrachtungszeitraums hauptsächlich die Wirtschaft von einmaligem Erfüllungsaufwand betroffen war.

So betrug das Verhältnis des Erfüllungsaufwands zwischen Wirtschaft und Verwaltung 85 zu 15 Prozent.

Gleichzeitig wird deutlich, dass die Werte in den einzelnen Jahren sehr schwanken. Erstmalig in den Jahren 2018/2019 und dann wieder im aktuellen Berichtszeitraum ist die Verwaltung der Normadressat mit den höchsten Werten.

Darüber hinaus ist zu beobachten, dass sich die Aufteilung der Einmalkosten seit dem Jahr 2015 so verändert hat, dass über den Zehn-Jahres-Zeitraum betrachtet die Anteile der Wirtschaft 55 Prozent, der Verwaltung 40 Prozent und der Bürger 5 Prozent betragen. Wie beim jährlichen Erfüllungsaufwand deutet sich über die Jahre eine Verschiebung der Mehrbelastung hin zur Verwaltung an.

Die Bürger wurden insbesondere im Jahreszeitraum 2016/2017 mit Kosten von rund 1 Mrd. Euro erheblich belastet. Hierbei handelte es sich um Anforderungen an Eigenheimbesitzer in hochwassergefährdeten Gebieten, die binnen 15 Jahren besondere Schutzmaßnahmen für ihre Heizungen vornehmen müssen.

Insgesamt beläuft sich der einmalige Erfüllungsaufwand für die betrachteten zehn Jahre auf durchschnittlich knapp 4 Mrd. Euro pro Jahr über alle Normadressaten. In den Bestrebungen der Bundesregierung zur Kostenbegrenzung spielt er hingegen bislang eine untergeordnete Rolle – zu Unrecht: Auch hier sieht der NKR für sein kommendes Mandat – und auch für die nächste Bundesregierung – eine erhebliche Herausforderung.

*Im Durchschnitt entstehen jedes Jahr 4 Mrd. Euro einmaliger Erfüllungsaufwand*

Die Entwicklung beim jährlichen und einmaligen Erfüllungsaufwand und die sich daraus ergebenden Herausforderungen machen eines deutlich: Es bedarf weiterhin der Aufmerksamkeit und Anstrengung aller Beteiligten, die Kosten auf das notwendige Maß zu begrenzen. Die folgenden Kapitel zeigen Vorschläge und Ansätze, wie dies sowohl in den Bereichen der Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung als auch für die Bessere Rechtsetzung gelingen kann.



## 1. Digitalisierung der Verwaltung

# 1. Digitalisierung der Verwaltung

Die Digitalisierung der Verwaltung ist für den NKR ein strategisch wichtiges Thema zum Abbau unnötiger Bürokratie. Digitale Verwaltungsverfahren bieten die Chance, staatliche Leistungen bürger- und unternehmensfreundlich anzubieten und staatliche Vorgaben einfacher zu erfüllen. Zwar erfordert die Transformation einer analogen in eine digitale Verwaltung erhebliche Investitionen. Längerfristig lassen sich jedoch deutliche Einspareffekte erzielen, was aber eine entschlossene Überwindung bestehender Digitalisierungshürden und eine effektive Umsetzung nutzerfreundlicher Lösungen voraussetzt.

*Verwaltungsdigitalisierung ist für den NKR ein strategisch wichtiges Thema mit erheblichem Entlastungspotenzial*

Dieses Entlastungspotenzial hat sich bereits während der ersten Mandatszeit des NKR gezeigt. Rund die Hälfte der damals abgebauten Bürokratiekosten, d.h. 6 Mrd. Euro pro Jahr, beruhten auf Gesetzesvorhaben, die eine Verwaltungsdigitalisierung zum Ziel hatten. Spätere NKR-Gutachten zeigten weiteres Entlastungspotenzial in Milliardenhöhe auf, insbesondere dann, wenn konsequent auf die Nachnutzung schon vorhandener Verwaltungsdaten gesetzt wird – sowohl in der Verwaltung selbst, als auch in der Statistik. Die Gutachten zeigten jedoch auch, wie stark der Nachholbedarf in Deutschland ist und was nötig ist, um digital aufzuholen. Dies gilt in besonderer Weise für Fragen des Datenaustauschs zwischen Verwaltungen und die Notwendigkeit zur Modernisierung öffentlicher Register.

Aufgrund der besonderen Bedeutung für den Bürokratieabbau und infolge der Flüchtlingskrise, die deutlich zeigte, wie wichtig gut aufgestellte IT-Systeme von Bund, Ländern und Gemeinden sind, hatte der NKR in seiner zweiten und dritten Mandatszeit verstärkt auf ambitioniertere politische Programme zur Verwaltungsdigitalisierung und Registermodernisierung gedrungen. Die Neuausrichtung der föderalen Finanzbeziehungen in den Jahren 2016 und 2017 bot die Chance, zwischen Bund und Ländern zu weitreichenden Verabredungen zu gelangen.

Im Ergebnis billigten Bundestag und Bundesrat nicht nur eine Grundgesetzänderung, die eine verstärkte, Ebenen-übergreifende Kooperation in Sachen Verwaltungsdigitalisierung zuließ, sondern auch das Onlinezugangsgesetz (OZG), das ein verbindliches Umsetzungsziel festschrieb. Demnach sollen bis 2022 alle relevanten Verwaltungsleistungen flächendeckend digitalisiert und über Verwaltungsportale leicht zugänglich sein. Bis 2023 muss dies für die wichtigsten Leistungen sogar europaweit geschehen; so sieht es die Single Digital Gateway Verordnung der EU vor.

*Das OZG schreibt flächendeckende staatliche Onlineleistungen bis Ende 2022 vor*

*Der politische Wille zur Digitalisierung ist gewachsen*

Unter den Eindrücken der Corona-Krise hat der Bund zuletzt zusätzliche 3 Mrd. Euro für die Umsetzung des OZG bereitgestellt. Zudem hat er in Ergänzung zum OZG weitere Grundlagengesetze zur Einleitung der Registermodernisierung verabschiedet. Dies zeigt: Der Wille, spürbare Erfolge bei der Verwaltungsdigitalisierung zu erzielen, ist deutlich gewachsen.

Rückblick: 08/2017

#### **Onlinezugangsgesetz (OZG) tritt in Kraft**

Mit dem OZG soll das Onlineangebot der Verwaltung verbessert werden. Bund und Länder sind verpflichtet, bis Ende des Jahres 2022 rund 600 Verwaltungsleistungen zu digitalisieren. Das OZG hat vielfältige Aktivitäten in Bund, Ländern und Kommunen ausgelöst. Trotzdem wird zunehmend deutlich, dass das gesetzte Ziel der flächendeckenden Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im geplanten Zeitraum nicht zu erreichen ist. Den Umsetzungsstand des OZG analysiert der NKR seit 2018 in seinem halbjährlich erscheinenden Monitor Digitale Verwaltung.

*NKR veröffentlicht regelmäßig Studien und Gutachten, um Verwaltungsdigitalisierung voranzutreiben*

Aufgrund der eher ernüchternden Erfahrungen vergangener Legislaturperioden war es dem NKR wichtig, die Umsetzung des OZG und die Registermodernisierung eng zu begleiten und den Umsetzungsstand regelmäßig zu bewerten. Im Monitor Digitale Verwaltung fasst der NKR diese Beobachtungen regelmäßig zusammen und gibt halbjährlich eine Bewertung ab. Zwischenzeitlich ist Ausgabe Nr. 6 erschienen.

Durch die intensive Beschäftigung mit unterschiedlichen Themen der Verwaltungsdigitalisierung hat der NKR in seiner dritten Mandatszeit auch seinen Blick auf die Wechselbeziehungen zwischen digitalem Vollzug und den zugehörigen gesetzlichen Grundlagen gerichtet.

Sensibilisiert durch die eigene Prüftätigkeit im Rahmen der Gesetzgebung und gestützt auf ergänzende Untersuchungen und Gutachten hat der NKR daher zuletzt besonderes Augenmerk auf die Digitaltauglichkeit und das nutzerorientierte Design von Verwaltungsservices und das zugrunde liegende Recht gelegt.

Konkrete Vorschläge hat er zuletzt in seinen Gutachten „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“

sowie „Begleitstudie zum digitalen Servicehandbuch – Wegweiser für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen“ vorgelegt.

In den folgenden Kapiteln werden die genannten Themen vertieft betrachtet:

- Stand der OZG-Umsetzung,
- Stand der Registermodernisierung,
- Digitaltauglichkeit des Rechts sowie
- Einführung und Stärkung des Digitalen Servicestandards.

## 1.1 Stand der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

Anzuerkennen ist: In keiner Legislaturperiode ist so viel zur Digitalisierung der Verwaltung unternommen worden wie in dieser. Das OZG hat eine erhebliche Dynamik ausgelöst. Der Wille und die Bereitschaft, Verwaltungsleistungen zu digitalisieren, sind mit wenigen Ausnahmen überall vorhanden.

Trotzdem dringt es immer mehr ins Bewusstsein, dass die Dynamik nicht reichen wird, um die OZG-Zielsetzung der flächendeckenden Digitalisierung von rund 600 Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 zu erreichen. Zwar gehen erste Onlinelösungen an den Start, die großen Stückzahlen und vor allem die flächendeckende Umsetzung stehen aber weiterhin aus. Bisher sind 54 Leistungen aus dem OZG-Programm online. Davon sind 14 Bundes- und zwei Landesleistungen flächendeckend verfügbar (vgl. Abb 4).

Vier Jahre nach Verabschiedung des OZG zeigt sich, dass der Großteil der bisher erreichten Umsetzungs-Meilensteine vor allem Ergebnisse bei der Fortentwicklung der Programmstrukturen und der Schaffung weiterer Verfahrensgrundlagen umfasst. Der Aufbau leistungsfähiger Governance-Strukturen ist wichtig. Wie groß der Koordinierungsaufwand aber tatsächlich ist und wieviel Zeit und Kraft der begleitende Struktur- und Kulturwandel wirklich kosten, ist massiv unterschätzt worden.

Trotz wachsender Skepsis hinsichtlich des Zeitplans besteht weiterhin die Hoffnung, dass das Jahr 2021 den Wechsel von der Aufwärm- in die Leistungsphase der OZG-Umsetzung markiert. Der Bund hat angekündigt, die 115 Bundesleistungen bis Ende des Jahres digitalisiert zu haben. Föderal sollen in diesem Jahr über 200 Einer-für-Alle-Leistungen (EfA) zur Nachnutzung zur Verfügung stehen.

*Trotz wachsender Dynamik steht der Durchbruch beim OZG noch aus*

*Schnelle Flächendeckung ist die größte Herausforderung beim OZG*

EfA-Leistungen werden arbeitsteilig durch unterschiedliche Entwicklungsgemeinschaften aus Bundesressorts und Ländern erstellt und erhalten finanzielle Unterstützung aus dem Konjunkturprogramm des Bundes. In welchem Maße und bis wann diese Lösungen dann flächendeckend eingesetzt werden können, ist allerdings noch unklar. Obwohl viele Informationen zum OZG zur Verfügung gestellt werden, stehen die Kommunen weiterhin vor der Herausforderung, ob und wie sie EfA-Lösungen nutzen können.

Zu welchen Konditionen können Lösungen übernommen werden und welche Individualisierungsmöglichkeiten bestehen, um trotz der Einheitlichkeit einer EfA-Lösung den verbleibenden lokalen Unterschieden gerecht zu werden? Schließlich hängt die Umsetzungsgeschwindigkeit auch von der Ressourcenlage und den Umsetzungsstrukturen vor Ort ab. Hier ist vor allem von Personalengpässen und damit auch von Projektrisiken auszugehen.

*Komplexe Koordinierungsstrukturen im Föderalstaat erschweren eine schnelle Umsetzung*

Zunehmend wird deutlich, dass die gegenwärtigen Governance-Strukturen zur Umsetzung des OZG sehr komplex, Abhängigkeiten groß und Schnittstellen vielfältig sind (vgl. Abb. 5). Dies erzeugt erhebliche Orientierungs- und Koordinierungsaufwände und führt zu Unsicherheiten bei vielen Akteuren, insbesondere auf der kommunalen Ebene. Hinzu kommt die Skepsis, ob das eher planwirtschaftlich ausgerichtete EfA-Prinzip zu bedarfsgerechten, dauerhaft innovativen und wirtschaftlich angemessenen Lösungen führt.

Somit stellt sich trotz der im Grundsatz positiven Entwicklungen der letzten Jahre die Frage, wie nachhaltig die derzeitige OZG-Strategie ist, zumal schon jetzt erheblicher Weiterentwicklungsbedarf erkennbar ist. Dieser wird in Zukunft noch viel stärker in Richtung antragsloser, individualisierter und automatisierter Leistungserbringung gehen.

Insofern bedarf es innovationsfreundlicher und marktorientierter Rahmenbedingungen, um einen dauerhaft leistungsfähigen öffentlichen IT-Sektor zu unterstützen.

Abb. 4: Stand der OZG-Umsetzung

14 OZG- THEMENFELDER	FEDERFÜHRUNG BUND	FEDERFÜHRUNG LAND	OZG-LEISTUNGEN IN BEARBEITUNG <sup>1</sup>	DAYON IN PLANUNG	ODER IN UMSETZUNG	ODER GO-LIVE <sup>2</sup>	DAYON FLÄCHEN- DECKUNG ERREICHT <sup>3</sup>
Arbeit & Ruhestand			28	16	8	4	1
Bauen & Wohnen			42	19	16	7	2
Bildung			15	8	5	2	1
Ein- und Auswanderung			14	1	11	2	0
Engagement & Hobbies		 	28	20	7	1	0
Familie & Kind			24	12	7	5	0
Forschung & Förderung			20	11	7	2	2
Gesundheit			24	1	18	5	0
Mobilität & Reisen		 	47	3	36	8	2
Querschnittsleistungen			18	13	5	0	0
Recht & Ordnung			7	1	4	2	1
Steuern & Zoll			23	2	19	2	2
Umwelt		 	46	17	27	2	0
Unternehmensführung und -entwicklung			45	15	18	12	5
			<b>381</b> (von ca. 575)	<b>139</b> (von 381)	<b>188</b> (von 381)	<b>54</b> (von 381)	<b>16</b> (von 54)

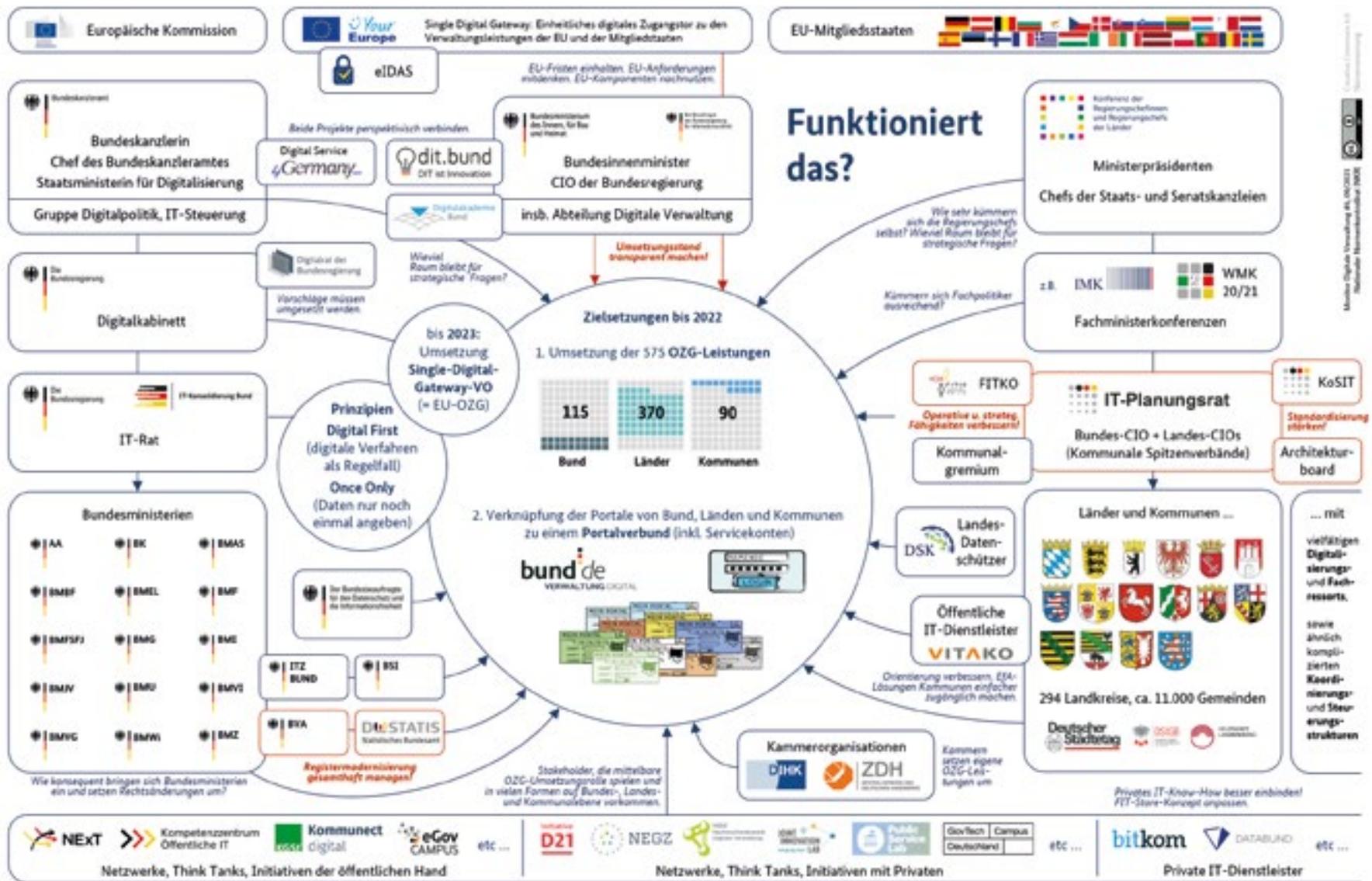
Zahlen BMI / Darstellung NKR (Stand 16.08.2021)

1 – Nicht gezählt werden Leistungen, die außerhalb des OZG-Digitalisierungsprogramms umgesetzt werden oder wegen geringer Priorität zurückgestellt wurden.

2 – Status erreicht, wenn a) für mindestens eine zugehörige Verwaltungsleistung ein Go-Live, b) mindestens im Reifegrad 2, c) in mindestens einer Kommune erfolgt ist.

3 – Für Bundesleistungen wird Flächendeckung angenommen, wenn Online-Service über Bundesportal verfügbar, für Landes- und Kommunalleistungen, wenn Online-Service in mindestens 9 von 16 Ländern verfügbar.

Abb. 5: Umsetzungsstrukturen und Digitalisierungsverantwortliche



Im Zentrum der Überlegungen, wie das OZG erfolgreich umgesetzt werden kann, steht also die Frage, wie die Komplexität in den föderalen Abstimmungsprozessen, in der Lösungsentwicklung und der flächendeckenden Verbreitung reduziert werden kann.

*Es bestehen unterschiedliche Ansätze zur Reduzierung der Umsetzungscomplexität*

Nach Beobachtung des NKR gibt es auf diese Frage bisher drei unterschiedliche Antworten:

- **Einer-für-Alle:** Die bisherige EfA-Strategie sieht vor, dass Lösungen einmal entwickelt und dann von möglichst vielen Bundesländern nachgenutzt werden sollen. Wie die Lösungen an die Kommunen weitergegeben werden, ist derzeit noch unklar, genauso wie die Frage, inwiefern die Lösungen dann zu den lokalen organisatorischen und technischen Gegebenheiten passen.
- **Dresdner Forderungen:** Einige Kommunen, der Deutsche Städtetag und die Kommunale Gemeinschaftsstelle appellieren in den Dresdner Forderungen dafür, Komplexität in der IT-Entwicklung und im Betrieb dadurch zu verringern, dass bestimmte Pflichtaufgaben ohne eigentlichen kommunalen Gestaltungsanteil nicht mehr in kommunaler Zuständigkeit erledigt werden müssen. Zumindest sollten IT-Verfahren zentral vorgegeben und auch der Betrieb durch zentrale Stellen organisiert werden.
- **Standardisierung, Plattformen für Distribution und Betrieb:** Ein mehr marktorientierter Ansatz betont die Notwendigkeit einer konsequenten Standardisierung und Modularisierung von IT-Komponenten im öffentlichen IT-Sektor. Statt einheitliche Lösungen zu schaffen und deren Nachnutzung aufwändig zu koordinieren, sollen Designprinzipien, Schnittstellen und Datenformate vereinheitlicht werden. Dies soll Vielfalt und Wettbewerb in der Softwareentwicklung ermöglichen und gleichzeitig eine größere Passgenauigkeit und Interoperabilität über Behördengrenzen und Verwaltungsebenen gewährleisten. Standardisierte Betriebsumgebungen und Cloud-Infrastrukturen erleichtern den Betrieb modularisierter Lösungen. Ein App-Store für die Verwaltung könnte zudem als Distributionsplattform die Komplexität der IT-Beschaffung und die Verbreitung guter Lösungen vereinfachen.

Jede dieser Antworten hat ihre Vor- und Nachteile. Aus Sicht des NKR sollte jedoch verstärktes Augenmerk auf den dritten Ansatz gelegt werden, d.h. auf Standardisierung und Architekturmanagement, auf die Bereitstellung von Plattformen und Verbindungsmechanismen (Middleware)

*Komplexität durch Standardisierung reduzieren*

sowie auf die vereinfachte Beschaffung bzw. die Nachnutzung standardisierter Lösungen. Das deutsche Gesamtsystem der Verwaltungsdigitalisierung muss schnellstmöglich in Richtung solcher industrieller Produktionsmuster weiterentwickelt werden. Zum Vergleich: Die deutsche Industrie und der deutsche Mittelstand sind deshalb so erfolgreich, weil sie stark im Standardisieren sind und auch kleinere Lieferanten Werkstücke produzieren können, die nahtlos in größere Maschinen und Anlagen integriert werden können. So lassen sich Varianz und Einheit, Flexibilität und Verbindlichkeit in Einklang bringen.

Damit ein solcher Ansatz auch im Bereich der öffentlichen IT funktioniert, muss aus Sicht des NKR ein zügig arbeitendes, verbindliches Standardisierungsregime geschaffen werden. Dazu bedarf es der Rückbesinnung auf die im OZG verankerten Möglichkeiten zur Standardsetzung. Diese sehen vor, dass der Bund (genauer: Der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat) im Benehmen mit dem IT-Planungsrat und ohne Zustimmung des Bundesrates IT-Standards festlegen darf. Von dieser Möglichkeit hat er bisher keinen Gebrauch gemacht. Entscheidungen dieser Art werden nach wie vor gemäß der bisherigen Entscheidungslogiken des IT-Staatsvertrags getroffen, d.h. „vom IT-Planungsrat mit der Zustimmung des Bundes und einer Mehrheit von elf Ländern, welche mindestens zwei Drittel ihrer Finanzierungsanteile nach dem Königsteiner Schlüssel abbildet“<sup>2</sup>.

*Strategiearbeit braucht mehr Aufmerksamkeit & Ressourcen*

Angesichts der beschriebenen Herausforderungen und der unterschiedlichen Lösungsansätze der OZG-Umsetzung bedarf es aus Sicht des NKR einer verstärkten Strategiearbeit, um daraus eine Digitalisierungsstrategie über 2022 hinaus zu entwickeln. Allerdings sind die Steuerungs- und Arbeitsgremien des OZG, allen voran der IT-Planungsrat, stark mit akuten operativen Fragestellungen ausgelastet. Wichtige Aufgaben tendieren dazu, hinter dringlichen Entscheidungen zurückstehen zu müssen.

In Ermangelung einer ausreichend ausgestatteten FITKO (Föderale IT-Kooperation) als der operativen Arbeitseinheit des IT-Planungsrates hängt die Klärung wichtiger Grundsatzfragen noch zu sehr von den Vorarbeiten und der zufälligen Ressourcenausstattung einzelner Länder ab. Arbeits- und Strategiefähigkeit gehen jedoch Hand in Hand. Während der Bund über die Einrichtung eines Digitalministeriums nachdenkt, wäre es aus Sicht des NKR gewinnbringender, in eine Digitalisierungsagentur zu investieren, die ihren Namen verdient. In Hochrechnung der Mitarbeiterzahlen vergleichbarer Einrichtungen anderer Länder müsste eine deutsche Digitalisierungsagentur

<sup>2</sup> Vgl. IT-Staatsvertrag § 2 Abs. 2.

mehrere hunderte Mitarbeiter beschäftigen. Die verteilten Mitarbeiterressourcen in Bund, Ländern und Kommunen sind dafür kein Ersatz und können nicht jene Schlagkraft aufbringen, die mit der Bündelung selbst nur eines Bruchteils dieser Ressourcen einherginge.

Mit Blick auf die kommende Legislaturperiode möchte der NKR folgende Empfehlungen aussprechen:

- Aufbau eines verbindlichen Standardisierungsregimes in der öffentlichen IT,
- ‚Datengetriebenes Regieren‘ als verbindliches Grundprinzip für die Gestaltung öffentlicher Leistungserbringung etablieren,
- Reduktion der Orientierungs- und Transaktionskosten durch Einrichtung eines föderalen IT-Kaufhauses,
- Beschleunigung, Kostensenkung und Professionalisierung von IT-Entwicklung und Betrieb durch Etablierung einer Föderation der Betriebsplattformen sowie
- Massiver Ausbau der strategischen und operativen Leistungsfähigkeit der föderalen IT-Koordinierung (Digitalisierungsagentur).

## 1.2 Registermodernisierung

Jenseits der formellen Anforderungen hängt der materielle Erfolg des OZG von zwei Faktoren ab: Der Akzeptanz durch die Nutzer und der Aufwandsentlastung für die öffentliche Hand. Nutzerfreundlich und effizient sind Onlineleistungen dann, wenn die notwendigen Daten nicht immer wieder händisch eingegeben oder Nachweise herausgesucht und in Papierform oder als Scan verarbeitet werden müssen. Aus diesem Grund enthält Reifegrad 4 der OZG-Umsetzung die Verwirklichung des Once-Only-Prinzips. Nutzerdaten und Nachweise sollen mit Zustimmung des Antragstellers durch Registerabfragen ersetzt werden.

*Onlineleistungen sind nutzerfreundlich und effizient, wenn Daten nicht wiederholt eingegeben werden müssen*

Auch zukünftige Automatisierungspotenziale lassen sich nur mit einem vernünftigen Datenmanagement erschließen. Das zu ermöglichen, ist leichter gesagt als getan. In der Breite der Verwaltungslandschaft sind weder Register noch Onlineantragsverfahren oder Fachverfahren derzeit in der Lage, das Once-Only-Prinzip tatsächlich umzusetzen. Dies gilt ebenso für den separaten Bereich der Statistik, insbesondere den Zensus. Erforderlich ist zunächst die Ertüchtigung des öffentlichen Datenmanagements. Kern ist die Registermodernisierung.

Hinzu kommt die Notwendigkeit der Datenfeldstandardisierung und Rechtsanpassung, die unter dem Stichwort „Digitaltauglichkeit des Rechts“ im nächsten Kapitel beschrieben wird.

**Rückblick: 10/2017**

**NKR-Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“**

Kurz nach der Bundestagswahl im Jahr 2017 veröffentlichte der NKR das Gutachten zur Registermodernisierung. Ziel war es, dass die neue Bundesregierung sich zügig dieses, für die Digitalisierung der Verwaltung essentiellen Themas annimmt. Knapp vier Jahre später, im Frühjahr 2021, haben Bundestag und Bundesrat das Registermodernisierungsgesetz beschlossen; zwar nicht in dem Tempo, wie der NKR es sich erhofft hatte, ein echter Meilenstein ist es trotzdem. Kein anderes Gesetzesvorhaben wurde vom NKR bisher so eng begleitet wie dieses. In mehreren Stellungnahmen und einem Faktencheck hat der NKR u.a. auch zu den datenschutzrechtlichen Fragestellungen rund um die Verwendung der Steueridentifikationsnummer als einheitlichem Personenkennzeichen ausführliche Bewertungen abgegeben.

*Während die OZG-Umsetzung bereits ins vierte Jahr geht, steht die Registermodernisierung noch ganz am Anfang*

Während die OZG-Umsetzung bereits ins vierte Jahr geht, steht die Registermodernisierung noch ganz am Anfang. Dabei hatte der NKR bereits im Jahr 2017 entsprechende Vorschläge vorgelegt. Als Erfolg darf gelten, dass vor Ablauf der Legislaturperiode zwei Gesetze auf den Weg gebracht worden sind, die in ihrer Bedeutung und Dimension an das OZG heranreichen. Das Registermodernisierungsgesetz wie auch das Unternehmensbasisdatenregistergesetz bilden erste rechtliche Grundlagen für die Nutzbarmachung von Registerdaten – sowohl für natürliche Personen als auch für Unternehmen.

Beide Gesetze enthalten Konfliktpotenzial und offene Fragen, die die jeweilige Gesetzesumsetzung zu einer Herausforderung machen. Während es beim Registermodernisierungsgesetz vor allem die datenschutzrechtlichen Fragestellungen rund um die Einführung einer einheitlichen Personenidentifikationsnummer sind, fehlt dieses einheitliche Identifizierungsmerkmal beim Unternehmensbasisdatenregistergesetz noch gänzlich. So ist die vorgesehene Wirtschafts-Identifikationsnummer der Steuerverwaltung noch nicht in Betrieb und eine zeitnahe Einführung mit Unsicherheiten behaftet.

Hinzu treten weitere laufende oder noch ausstehende Registerprojekte und Rechtsänderungen (z.B. zum Ausländerzentralregister oder Zensus). Zuletzt hatte der IT-Planungsrat zwar ein „Zielbild Registermodernisierung“ beschlossen, die erforderliche Gesamtkoordinierung der Einzelprojekte ist allerdings noch unterentwickelt. Angesichts der Bedeutung und Größe der Aufgabe bedarf es zu deren erfolgreichen Umsetzung ähnlicher Programmstrukturen, Personalressourcen und politischer Aufmerksamkeit wie für das OZG selbst.

*Die Gesamtkoordinierung der einzelnen Registerprojekte ist noch unterentwickelt*

### 1.3 Digitaltaugliches Recht

Für viele Bürger sind Anträge bei Behörden oft mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden. Dies kann dazu führen, dass der Staat zwar notwendige finanzielle Mittel bereitstellt, diese aber nicht beantragt werden. So zum Beispiel beim Kinderzuschlag. Diesen können Eltern oder Erziehungsberechtigte mit geringem Einkommen zusätzlich zum Kindergeld beantragen.

*Die bessere Verwendung von Verwaltungsdaten kann die Inanspruchnahme von staatlichen Leistungen erleichtern*

Doch über 60 Prozent der Berechtigten nehmen diesen Kinderzuschlag auch aufgrund bürokratischer Hürden nicht in Anspruch. Die Etablierung des Once-Only-Prinzips könnte Abhilfe schaffen, wenn durch die Verwendung vorhandener Daten die Anforderungen an die Bürger gesenkt werden.

#### **Once-Only-Prinzip**

Das Once-Only-Prinzip soll Nutzern öffentlicher Verwaltungsleistungen ermöglichen, notwendige Daten und Nachweise nur ein einziges Mal an eine Behörde zu übermitteln. Die Behörden sollen benötigte Daten und Nachweise jeweils aus den entsprechenden Registern abrufen können. Voraussetzungen hierfür sind das Einverständnis des Bürgers sowie das Vorliegen einer entsprechenden Rechtsgrundlage zum Datenaustausch.

Um das volle Potenzial der Registermodernisierung zu heben und Verwaltungsdaten gemäß dem Once-Only-Prinzip mehrfach zu nutzen, sind flankierende Anstrengungen auf dem Gebiet der Standardisierung und Rechtsanpassung nötig.

### 1.3.1 NKR-Gutachten: „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“

*Erschwerter Datenaustausch durch unterschiedliche Verwendung gleichlautender Rechtsbegriffe*

Für den reibungslosen Datenaustausch zwischen den Registern und Fachverfahren der unterschiedlichen Behörden müssen Datenfelder verfahrensübergreifend auf eindeutigen Rechtsbegriffen beruhen. Werden aber bestimmte Begriffe mehrfach belegt oder in verschiedenen Kontexten unterschiedlich verstanden und verwendet, erschwert das den Datenaustausch.

Bei dem Begriff „Kind“ z.B. liegt die Altersgrenze je nach Rechtskontext zwischen dem 14. und 25. vollendeten Lebensjahr. Auch der im Sozial- und Steuerrecht sehr relevante Begriff des „Einkommens“ wird vielfach unterschiedlich definiert und verwendet. So ist das Einkommen beim Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) etwas anderes als beim Elterngeld, beim Kinderzuschlag oder bei der Einkommensteuererklärung.

*Zerlegung des Einkommensbegriffs in definierte Einzelmodule erleichtert die Digitalisierung*

Der NKR untersuchte diese Problematik in seinem Gutachten „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“. Zentrale Empfehlung des Gutachtens ist es, den Einkommensbegriff in abgrenzbare, wohldefinierte Einzelmodule zu zerlegen, die je nach fachlichem Bedarf zu unterschiedlichen, aber gleichwohl harmonisierten Einkommensbegriffsvarianten zusammengesetzt werden können.

Da die Einzelmodule mit vorhandenen Datenbeständen bzw. Datenfeldern korrespondieren, ist auf diese Weise eine vollständig digitale Abwicklung auch dann möglich, wenn je Einkommensbegriffsvarianten verschiedene Module kombiniert werden (standardisiertes Baukastensystem).

*NKR-Gutachten zum Einkommensbegriff*

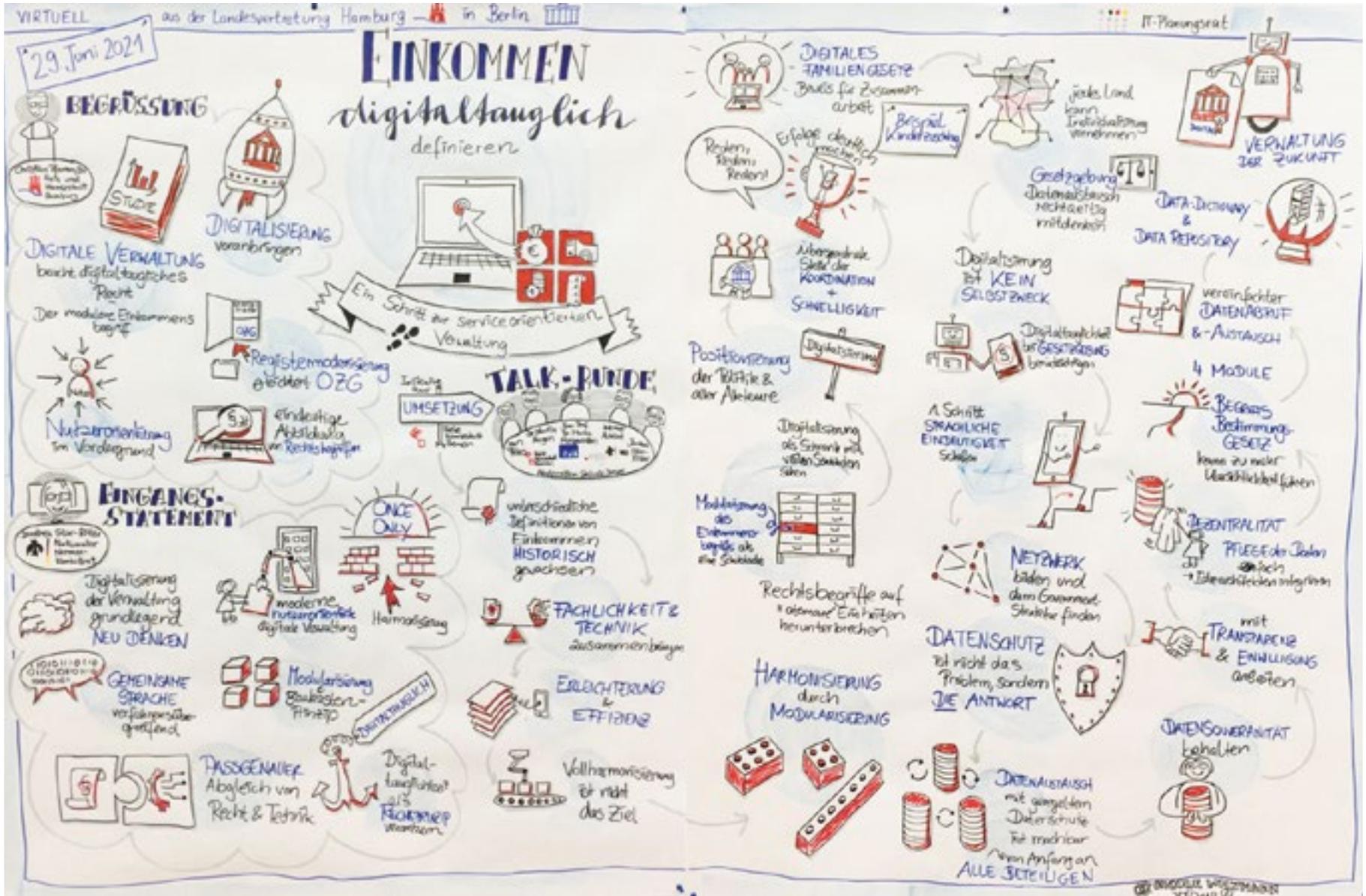


Die Ergebnisse des Gutachtens stellte der NKR im Juni 2021 auf einer vom IT-Planungsrat organisierten Veranstaltung vor. Die nachfolgende Abbildung zeigt eine grafische Dokumentation (Graphic Recording) mit den wesentlichen Inhalten dieser Veranstaltung.

» **Aktualitätshinweis QR-Codes:**

Alle QR-Codes dieses NKR-Jahresberichts wurden zuletzt am 18. August 2021 aufgerufen.

Abb. 6: Graphic Recording, 'Einkommen digitaltauglich definieren', Senatkanzlei Hamburg



*Empfohlen wird ein systemischer Abgleich zwischen Recht und Technik*

Empfohlen wird weiterhin, einen systemischen Abgleich zwischen Recht und Technik einzuführen. Dazu bedarf es eines Glossars, in dem die Rechtsbegriffe inhaltlich eindeutig beschrieben und Begriffsmodule so definiert sind, dass sie leicht zugänglich und wiederverwendbar sind (Data Dictionary). Hinzu tritt eine Übersicht, aus der hervorgeht, in welchen Registern und Fachverfahren diese Rechtsbegriffsmodule in welchen Datenfeldern abgebildet sind (Data Repository).

Zur Befüllung dieses Glossars ist eine systematische Inventur des Rechts- und Datenbestandes erforderlich. Diese könnte auf den vorhandenen Projekten zum Aufbau einer Verwaltungsdaten-Informationsplattform beim StBA und der Registerlandkarte beim Bundesverwaltungsamt (BVA) aufbauen.

#### **Neue Verwaltungsdaten-Informationsplattform des Statistischen Bundesamtes**

Das Statistische Bundesamt (StBA) hat den gesetzlichen Auftrag, statistische Informationen für Politik, Verwaltung, Wirtschaft sowie Bürger bereitzustellen. Diese Informationen müssen objektiv, unabhängig und qualitativ hochwertig sein und können damit u.a. als wesentlicher Ausgangspunkt für die Umsetzung des Once-Only-Prinzips dienen.

Mit der Verwaltungsdaten-Informationsplattform (VIP) bietet das StBA erstmals einen umfassenden Überblick über die in der Verwaltung gehaltenen Datenbestände an. Die VIP ist als webbasierte Datenbank konzipiert. Somit können Interessierte umfassend recherchieren, welche Daten an welcher Stelle gespeichert werden. Die VIP enthält dabei ausschließlich Metadaten, d.h. die Informationen über Merkmale der erfassten Daten, aber nicht die Daten selbst. Das StBA plant die VIP im Sommer 2021 erstmals der Öffentlichkeit zu präsentieren.

Auch für die Rechtsetzung wird die VIP künftig eine wichtige Rolle spielen, da den Ressorts hiermit eine Übersicht über bereits vorhandene Verwaltungsdaten geliefert wird. Somit können Verweise auf bereits bestehende Datenerhebungen anstelle erneuter Meldepflichten verwendet werden.

### 1.3.2 Digitaltauglichkeits-Check für Gesetze

Ähnlich wie unterschiedlich verwendete Rechtsbegriffe erschweren teilweise auch unbestimmte Rechtsbegriffe bzw. unzureichend spezifizierte Entscheidungsregeln, überholte Schriftformerfordernisse sowie kompliziert gestaltete Prüfschritte eine nutzerorientierte Digitalisierung von Verwaltungsverfahren. Um das volle Potenzial der Verwaltungsdigitalisierung zu heben und das OZG erfolgreich umsetzen zu können, müssen auch diese Hürden verstärkt in den Blick genommen und die Digitaltauglichkeit des Rechts insgesamt verbessert werden.

*Rechtliche Hürden müssen abgebaut werden, um Digitaltauglichkeit von Gesetzen zu erhöhen*

Dies ist bisher nur unzureichend geschehen. Bis auf das „Digitale-Familienleistungen-Gesetz“ und eine Anpassung im Melderecht sind bislang keine der über 40 aus OZG-Digitalisierungsprojekten gemeldeten Rechtsänderungsvorschläge umgesetzt worden. Die Bundesregierung sollte die Sammlung der Vorschläge transparent machen und dem IT-Planungsrat über die Umsetzungsplanung berichten.

Neben der konsequenteren Abarbeitung der bereits vorliegenden fachrechtlichen Änderungswünsche spricht sich der NKR einerseits für eine systematische Überprüfung allgemeiner verfahrensrechtlicher Regelungen aus. Andererseits bedarf es der Einführung eines Digitaltauglichkeits-Checks als fester Bestandteil des Gesetzesvorbereitungsverfahrens. Vorbild können die erprobten Prinzipien und Mechanismen des dänischen „Digital Readiness Checks“ sein.

*Nötig ist ein Digitaltauglichkeits-Check als fester Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens*

Mit Blick auf die kommende Legislaturperiode möchte der NKR folgende Empfehlungen aussprechen:

- Die Aktivitäten des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) zur generellen Überprüfung des Verwaltungsverfahrensrechts sollten dahingehend konkretisiert werden, dass auch hier ein modularisiertes, standardisiertes Referenzsystem geschaffen wird. Es muss den Fachrechtlern und Gesetzgebungsreferenten so einfach wie möglich gemacht werden, vordefinierte Standardformulierungen wiederzuverwenden oder einfach nur zu referenzieren.
- Zudem sollten einheitliche Regelungen (z.B. Authentifizierungsniveaus, Zustellfiktion, automatisierter Bescheid, einheitliche Stelle/einheitlicher Ansprechpartner, Widerspruchsverfahren) in den verschiedenen Verfah-

rensrechten getroffen werden, d.h. sowohl vertikal (Bund und Länder) als auch horizontal (Verwaltungsverfahrensgesetz, Abgabenordnung, Erstes und Zehntes Sozialgesetzbuch). Verfahrensbezogene Spezialregelungen sollten aus dem Fachrecht zu Gunsten standardisierter Regelungen eines allgemeinen (digitalen) Verfahrensrechts gestrichen werden.

- Eine Digitaltauglichkeitsprüfung sollte als verbindlicher Mechanismus in die Gesetzesvorbereitung aufgenommen, d.h. in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgeschrieben werden. Die Bundesministerien wären verpflichtet, die Digitaltauglichkeit ihrer Gesetzes- und Verordnungsentwürfe eigenständig sicherzustellen. Zur Methodenentwicklung, Beratung, aber auch zur externen Qualitätssicherung wäre eine Prüfinstanz, vergleichbar dem NKR, denkbar. Festgelegt werden sollte ein Mindestset an zu beachtenden Punkten, das sich an der oben beschriebenen Definition orientiert. Dabei sollte insbesondere darauf Wert gelegt werden, dass einmal konsolidierte, modularisierte Rechtsbegriffe durch neue Gesetzgebungsinitiativen nachgenutzt oder – sofern tatsächlich zusätzliche Ausprägungen erforderlich sind – diese als neue Module in einen konsistent bleibenden Begriffsrahmen einfügt werden.
- Ein wichtiges Hilfsmittel, um die Rechtsetzungsreferenten bei der Digitaltauglichkeitsprüfung zu unterstützen, ist die noch im Aufbau befindliche Plattform eGesetzgebung. Primäres Ziel von eGesetzgebung ist es, die Erstellung und Abstimmung von Gesetzentwürfen zu erleichtern. In diesem Sinne könnte die Plattform z.B. auch modularisierte Rechtsbegriffe und Standardformulierungen bzw. Referenzpunkte zum digitalen Verwaltungsrecht anbieten und Plausibilitätschecks durchführen.

*Plattform eGesetzgebung als wichtiges Hilfsmittel für den Digitaltauglichkeits-Check*

## 1.4 Das Servicehandbuch – Wegweiser zur digitalen Verwaltungsleistung

Bei der Vielzahl an Digitalisierungsprojekten in Umsetzung des OZG stellt sich zunehmend die Frage, wie für alle diese digitalen Verwaltungsleistungen eine gleichbleibend hohe Qualität sichergestellt werden kann. Denn Ziel der Verwaltungsdigitalisierung ist es nicht, möglichst viele Leistungen digital anzubieten – viel wichtiger sind die Nutzerzufriedenheit und damit verbundene hohe Nutzungszahlen.

Als Orientierungsrahmen hierzu veröffentlichte das BMI im Juni 2020 einen Servicestandard für die OZG-Umsetzung. Dieser beruht auf Empfehlungen,

# Servicestandard für die OZG-Umsetzung



Bundesministerium  
des Innern, für Bau  
und Heimat

## NUTZERZENTRIERUNG

- 1 Nutzeranforderungen und -bedürfnisse werden erhoben, verstanden und bewertet. Sie bilden die Grundlage für die Konzeption und Gestaltung, die Realisierung und den Betrieb von digitalen Angeboten der Verwaltung. Nutzerinnen und Nutzer sollten dabei wenn möglich direkt beteiligt werden.
- 2 Digitale Angebote sind einfach und intuitiv, so dass die Nutzerinnen und Nutzer sie akzeptieren. Sie führen die Nutzerinnen und Nutzer durch eine klare Struktur und ggf. mit zusätzlichen digitalen Hilfestellungen zum Ziel.
- 3 Digitale Angebote sind barrierefrei konzipiert und gestaltet. Sie verwenden weitestgehend einfache, bürgernahe sowie genderneutrale Sprache.
- 4 Bürgerinnen und Bürger sollten ihre Daten und Dokumente nur einmal mitteilen müssen. Nachweisdokumente werden schrittweise durch Registerabfragen und zwischenbehördliche Datenaustausche ersetzt.
- 5 Werden Daten und Informationen der Nutzerinnen und Nutzer in digitalen Angeboten verarbeitet, werden Sicherheitsvorkehrungen zu ihrem Schutz getroffen und transparent gemacht. Datenaustausche zwischen Behörden werden durch zwischen-geschaltete Intermediäre abgesichert und im Datencockpit der Nutzerinnen und Nutzer protokolliert.
- 6 Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen werden mit geeigneten Maßnahmen und positiven Nutzererfahrungen motiviert, den digitalen Service anstelle des papiergestützten Verfahrens zu nutzen.

## VORGEHEN

- 7 Sofern rechtliche Vorgaben der Entwicklung einer nutzerzentrierten, einfachen und effizienten digitalen Lösung entgegenstehen, werden diese zügig angepasst und wird dadurch die Digitaltauglichkeit des Rechts fortwährend erhöht.
- 8 Die digitalen Angebote der Verwaltung werden agil, iterativ und mit nutzerzentrierten Methoden geplant, entworfen, realisiert und kontinuierlich weiterentwickelt, um langfristig innovativ und nutzerfreundlich zu bleiben.
- 9 Die digitalen Angebote werden so realisiert, dass über jedes Portal alle Leistungsbeschreibungen gefunden und Online-Dienste aufgerufen werden können (Online-Gateway Portalverbund).

## ZUSAMMENARBEIT

- 10 Eine vertrauensvolle, Ebenen übergreifende und interdisziplinäre Zusammenarbeit, auch mit Akteuren außerhalb der Verwaltung, ist die Grundlage für nutzerorientierte und durchgängige digitale Angebote der Verwaltung unabhängig von Zuständigkeiten.
- 11 Zusammenschlüsse für Entwicklungsgemeinschaften werden proaktiv angestrebt. Unterstützungsangebote für deren Zusammenstellung und Finanzierung werden auf ihre Anwendbarkeit für die Erstellung digitaler Angebote geprüft.

## OFFENHEIT

- 12 Offene Standards müssen bei der Realisierung und dem Betrieb der digitalen Angebote genutzt werden.
- 13 Der Quellcode aus der Realisierung digitaler Angebote der Verwaltung (Eigenentwicklung) wird als Open Source, d.h. in nachnutzbarer Form mit kostenfreier, einer Veränderung gestattender Lizenzierung zur Verfügung gestellt.
- 14 Die Wiederverwendung von vorhandenen digitalen Angeboten oder ihren Bestandteilen wird geprüft, bevor eine neue Komponente geplant und realisiert wird.

## TECHNISCHER BETRIEB

- 15 Die Zuverlässigkeit, Ausfallsicherheit und IT-Sicherheit der digitalen Angebote sind integraler Bestandteil der Entwicklung und im kontinuierlichen Betrieb. Für mögliche Stör- und Ausfälle gibt es Supportkonzepte.
- 16 Die Interoperabilität von Komponenten wird durch gemeinsame Standards, definierte Schnittstellen und kompatible Architekturen gewährleistet.
- 17 Die Evaluation der technologischen Modernität der digitalen Angebote wird zum festen Bestandteil der Betriebsprozesse. Sie ist Grundlage für die Weiterentwicklung.

## WIRKUNGSCONTROLLING

- 18 Die Wirksamkeit der digitalen Angebote wird anonym anhand von Nutzungsintensität und Nutzerzufriedenheit erhoben. Um die Transparenz zu erhöhen, werden die Ergebnisse veröffentlicht. Diese werden auch in maschinenlesbarer Fassung bereitgestellt.
- 19 Die Evaluation der Nutzerzufriedenheit der digitalen Angebote wird zum festen Bestandteil der Betriebsprozesse, um daraus kontinuierlich und für zukünftige Weiterentwicklungen Maßnahmen zur Verbesserung abzuleiten.

Informieren Sie sich zusätzlich unter

[www.onlinezugangsgesetz.de](http://www.onlinezugangsgesetz.de)

Unterstützt von:



Abb. 7: Servicestandard für die OZG-Umsetzung

*Servicestandard definiert 19 Prinzipien für gute digitale Verwaltungsleistungen*

die der NKR in seinem Gutachten „E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann“ im Jahr 2016 erarbeitet hat. Der Servicestandard, der in ähnlicher Form auch in anderen Staaten existiert, empfiehlt in verschiedenen Kategorien insgesamt 19 Qualitätsprinzipien guter Verwaltungsdigitalisierung. Die Kategorien umfassen u.a. eine unbedingte Nutzerzentrierung, ein agiles Vorgehen, die interdisziplinäre und Ebenen-übergreifende Zusammenarbeit, die Verwendung standardisierter und offener Schnittstellen sowie die Erhebung von Nutzerfeedback und kontinuierliche Serviceverbesserung.

*Servicehandbuch unterstützt den Servicestandard mit konkreten Anleitungen*

Zur weiteren Unterstützung, Verbreitung und leichteren Anwendung des Servicestandards hat der NKR ein prototypisches Servicehandbuch entwickeln lassen, das er im Juli 2021 unter [www.servicehandbuch.de](http://www.servicehandbuch.de) veröffentlicht hat. Es soll allen Akteuren in Bund, Ländern und Kommunen als nützlicher Wegweiser durch alle Phasen eines typischen Digitalisierungsprojekts dienen. Mit konkreten, praktischen Anleitungen und erfolgreichen Projektbeispielen sollen Serviceverantwortliche und Mitarbeiter in IT-Projekten bei ihrer Arbeit unterstützt werden.

Besuchen Sie das Servicehandbuch auf [www.servicehandbuch.de](http://www.servicehandbuch.de)



Abb. 8: Phasenmodell des Servicehandbuchs

Der NKR versteht das Servicehandbuch als Basisprodukt und Startpunkt einer kontinuierlichen Weiterentwicklung und Verbesserung. Dazu sollen fortwährend Feedback der Anwender erhoben und eine Anwender-Community aufgebaut werden.

Der NKR hat das Servicehandbuch um eine Begleitstudie ergänzen lassen und darin Empfehlungen für die weitere Anwendung und Verbreitung von Servicestandards und Servicehandbuch beschrieben. Die Anwendung des Servicestandards ist derzeit freiwillig, worin der NKR den richtigen Weg sieht, um die grundsätzliche Akzeptanz wachsen zu lassen.

*Begleitstudie erklärt das Vorgehen und gibt Empfehlungen für die weitere Entwicklung*

Zur Verbreitung des Servicestandards werden jedoch in Zukunft auch verbindliche Elemente notwendig sein. So sollte nach Abschluss bestimmter Meilensteine eines Digitalisierungsprojekts geprüft werden, ob die Qualitätskriterien des Servicestandards auch eingehalten wurden (Service Reviews). Dies kann in Form kollegialer Begutachtung (Peer Reviews) bis hin zu verpflichtenden, formalisierten Beurteilungen (Service-Assessments) geschehen.

Die verbindliche Anwendung des Servicestandards und die Durchführung von Beurteilungen erfordern jedoch fachliche Voraussetzungen bei den Projektverantwortlichen. Die FITKO als gemeinsame Anstalt von Bund und Ländern bietet sich hierfür als Schulungs-, Beratungs- und Kompetenzzentrum an.



## 2. Verwaltungsmodernisierung

## 2. Verwaltungsmodernisierung

Moderne Gesellschaften sind auf gute Gesetze, ein sinnvoll strukturiertes Gemeinwesen und eine funktionierende Verwaltung angewiesen. Dies gilt ganz besonders für demokratische, rechtsstaatlich organisierte Gesellschaften. Denn die Akzeptanz demokratischer Institutionen hängt nicht nur von der Einsicht der Bürger in ihren freiheitssichernden, gemeinwohlfördernden Zweck ab. Die dauerhafte Zustimmung hängt auch an der tatsächlichen Güte und Leistungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems. Gemeint ist seine Fähigkeit, den alltäglichen Bedürfnissen und Anforderungen von Bürgern und Unternehmen gerecht zu werden, Wohlstand und sozialen Ausgleich zu fördern, aber auch, Krisen gut zu meistern.

*Ohne eine leistungsstarke Verwaltung ist dauerhaft kein Staat zu machen*

Über Jahrzehnte war genau dies das Markenzeichen der Bundesrepublik. Doch dieses Bild eines gut organisierten und gut regierten Landes hat sichtbare Risse bekommen. Trotz einer verhältnismäßig guten Gesamtbilanz vergangener Jahre hat die Corona-Krise – wie schon die Flüchtlingskrise zuvor – gezeigt, dass Deutschland mit strukturellen, systemischen Herausforderungen zu kämpfen hat, die nicht nur in Krisenzeiten, sondern auch im Alltag zum Problem werden.

*Deutschland hat mit strukturellen, systemischen Herausforderungen zu kämpfen*

Im internationalen Vergleich bewegt sich Deutschland im Mittelfeld. Der „International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index“ setzte Deutschland im Jahr 2019 auf Platz 19 von 38 Staaten. In der Einzelkategorie „Crisis and Risk Management“ belegte Deutschland den letzten Platz!



Abb. 9: „International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index“ 2019: Deutschland auf Platz 19

## 2.1 Lehren aus Flüchtlings- und Corona-Krise

Allen Krisen gemein ist, dass Deutschland sie – im internationalen Vergleich – verhältnismäßig gut überstanden hat, auch wenn die Selbstwahrnehmung manchmal eine andere war. Dies liegt an einer alles in allem verantwortungsvollen Gesamtpolitik, der Einsatzbereitschaft der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und den vielen ehrenamtlichen Helfern, vor allem aber an den vielen Milliarden Euro, die dank starker Wirtschaftskraft immer wieder zur Krisenbewältigung aufgebracht werden konnten.

*Nachhaltige Krisenprävention setzt Strukturreformen voraus*

Einerseits bietet diese Finanzkraft Deutschland besonderen Spielraum zur Krisenbewältigung. Andererseits verleitet sie dazu, eigentlich notwendige Strukturreformen aufzuschieben. Vor allem führen hohe finanzielle Mittel nicht zu effizienteren Strukturen und bescheren keine nachhaltigen Lösungen. Das ist besonders dann fatal, wenn das Geld einmal knapp wird und weniger Personal zur Verfügung steht.

*NKR-Schlussfolgerungen zur Flüchtlingskrise*



Rückblick: 11/2017

### **NKR veröffentlicht Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit von Staat und Verwaltung**

Im Zuge der Flüchtlingskrise werden Teile der Verwaltung einem echten Stresstest unterzogen, der erhebliche Defizite aufzeigt. Mit seinem Positionspapier zieht der NKR Lehren aus der Flüchtlingskrise und gibt Empfehlungen, wie die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors im Bereich Asyl- und Flüchtlingsmanagement und darüber hinaus gestärkt werden kann.

Im Frühjahr 2020 erreicht die Corona-Pandemie Deutschland. Auch diese Krise deckt erneut strukturelle Defizite in vielen Teilen der Verwaltung auf und zeigt, dass weiterhin großer Modernisierungsbedarf besteht.

*Flüchtlings- und Corona-Krise stellen den Staat vor ähnliche Herausforderungen*

Trotz bestehender Unterschiede zeigt der Vergleich von Flüchtlings- und Corona-Krise doch eine Reihe von Ähnlichkeiten auf, die auf generelle Herausforderungen schließen lassen – mit Implikationen für kommende Krisen, genauso wie für den „staatlichen Alltagsbetrieb“.

Festgehalten werden kann, dass:

- die strategische Beschäftigung mit potenziellen Krisen, die Ableitung von Vorbereitungsmaßnahmen und das nötige Begleit-Monitoring in der akuten Krise unzureichend ausgebildet sind,

- ein gut funktionierendes, Ebenen-übergreifendes und regelmäßig erprobtes Krisenmanagementsystem für zivile Notlagen von nationaler bzw. internationaler Tragweite nicht existiert,
- die fachliche und politische Strategiebildung daher erschwert ist und es verabredeten Maßnahmen an Verbindlichkeit fehlt,
- Datenerhebung und Wirkungskontrolle zur Vorbereitung und Evaluierung von Entscheidungen und Krisenmaßnahmen nur bedingt geschieht,
- Standards und Systeme für den schnellen Datenaustausch im Zusammenwirken der Behörden von Bund, Ländern und Kommunen nicht ausreichend vorhanden sind,
- die Verwaltungsdigitalisierung insgesamt (noch) nicht den Anforderungen an eine moderne und leistungsfähige Verwaltung entspricht,
- eine strategische Personalreserve fehlt, um Lastspitzen auszugleichen.

## 2.2 Leistungsfähigkeit der Verwaltung auch im Alltag wichtig

Was die Krisen wie unter einem Brennglas zeigen, ist auch im Alltagsbetrieb von Staat und Verwaltung zu spüren. Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand wird den Erwartungen der Menschen und den Herausforderungen einer vernetzten Welt nicht mehr ausreichend gerecht.

*Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand wird den Erwartungen nicht mehr ausreichend gerecht*

Gerade im Vergleich zu privaten Dienstleistungen wird deutlich, wie stark die Verwaltung nach wie vor aus einer Angebotshaltung heraus agiert. Bürger und Unternehmen müssen sich nach den Vorgaben der Verwaltung richten und sich in ihren verästelten Strukturen zurechtfinden – nicht umgekehrt. Interaktionshürden sind hoch, die Orientierungsschwierigkeiten ebenfalls.

In der Folge nehmen Bürger staatliche Leistungen teilweise nicht in Anspruch oder sind mit der Erfüllung staatlicher Anforderungen mitunter überfordert. Dass auch die Komplexität der Beantragung ein wichtiger Grund für die Nichtanspruchnahme von Sozialleistungen ist, wurde in der Forschung bereits mehrfach thematisiert, zuletzt in einer Studie des ifo-Instituts.



*ifo Institut:  
Auswirkungen der  
bedarfsorientierten  
Grundsicherung*

Das gleiche gilt für Unternehmen, die wegen häufigerer Behördenkontakte sogar noch stärker betroffen sind. Wenn Unternehmen angesichts des Umfangs und der Komplexität staatlicher Regeln nicht mehr fähig sind, alle Vorgaben vollumfänglich zu erfüllen, führt das mitunter dazu, dass sie – teils unbeabsichtigt, teils beabsichtigt – Vorgaben nicht mehr befolgen.

IfM Bonn:  
Bürokratie-  
wahrnehmung  
von Unternehmen



Das stellte das Institut für Mittelstandsforschung (IfM Bonn) in einer Untersuchung zur Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen fest und bezeichnete den Effekt als „autonomen Bürokratieabbau“.

*Gute Verwaltung ist der  
Schlüssel für Vertrauen  
in den Staat*

Unnötig bürokratische Regeln, Strukturen und Verhaltensweisen erzeugen nicht nur Aufwand und mindern die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen. Sie führen auch zu ungewollter Verunsicherung, zu Unzufriedenheit und Frustration und können auch das Vertrauen in Staat und Politik in Mitleidenschaft ziehen, ebenso wie die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik.

Die Leistungsfähigkeit des staatlichen Systems hängt auch davon ab, inwiefern der Staat in der Lage ist, komplexe Herausforderungen zu meistern. Dazu zählen nicht nur akute Krisen und eine dauerhafte Wohlstandsgenerierung, sondern auch längerfristige Transformationsprozesse, wie z.B. Digitalisierung, Klimawandel oder Bildung – aber auch solche, die wir derzeit noch gar nicht erkennen. In einer Welt mit vielfältigen Abhängigkeiten müssen Reaktionsgeschwindigkeit und Anpassungsfähigkeit von Politik und Verwaltung deutlich zunehmen.

*Struktur- und Organisations-  
fragen müssen im öffentlichen  
Sektor viel größere  
Aufmerksamkeit erhalten*

Wie wichtig die Bereitschaft zu solch grundsätzlichen Anpassungen ist, zeigt der Blick in den Privatsektor. Dort sind Struktur- und Organisationsfragen Überlebensfragen. Wer nicht kunden- bzw. nachfrageorientiert handelt, sein Personal geeignet zusammensetzt und effizient arbeitet, verliert Kunden und scheidet früher oder später aus dem Markt aus. Der öffentliche Sektor folgt anderen Prinzipien, weist eine komplexere Zielstruktur auf, handelt in erster Linie gemeinwohlorientiert und unterscheidet sich vom Privatsektor insbesondere auch dort, wo der Staat hoheitlich handelt.

Gerade weil der Staat Zwang anwenden und in das Handeln von Bürgern und Unternehmen eingreifen kann, bedarf es der speziellen Legitimation durch das Recht und der Kontrolle durch die Gerichte. Diese starke Rechtsbindung und formale juristische Prägung sind wichtig und für ein freiheitliches, gerechtes Gemeinwesen unabdingbar. Sie werden jedoch zum Problem, wenn diese „Grundprogrammierung“ zu einer permanenten, andere Entscheidungsfaktoren zunehmend ausschließenden Grundhaltung wird.

Als Folge hieraus könnten suboptimale Ergebnisse entstehen, egal ob im Verwaltungsalltag, z.B. im Kontext der Leistungsverwaltung, oder in der Krise, wenn schnelles und pragmatisches Handeln gefragt ist.

Als Monopolist denkt die öffentliche Hand zudem eher angebotsorientiert und entwickelt ihre Leistungen aus einer zergliederten, auf Zuständigkeiten geeichten, oft formalistischen Perspektive heraus. Dass dies aber nicht zwingend so sein muss, zeigen Beispiele serviceorientierter öffentlicher Leistungserbringung, die es inzwischen in den verschiedensten Verwaltungsbereichen zunehmend gibt. Solche Ansätze sollten verstärkt werden.

### 2.3 Initiative Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat



Abb. 10:  
Ist Deutschlands öffentlicher Sektor fit für die neuen Herausforderungen?

Um in der Krise, im globalen Wettbewerb und auch im täglichen Politikbetrieb vor den Augen der Bürger dauerhaft bestehen zu können, müssen Politik und Verwaltung den Strukturfragen mehr Aufmerksamkeit widmen. Immerhin, zuletzt schien die Reformbereitschaft zu wachsen – zumal der Beginn der kommenden Legislaturperiode ein besonders gutes Möglichkeitsfenster bietet, grundsätzliche Reformen anzupacken. Vergangene Krisen haben allerdings gezeigt, dass sich Reformfenster nach dem Abklingen einer Krise schneller schließen können als man denkt und der Reformwille von Politik und Verwaltung sich wieder verliert.

Reformen sollten aus Sicht des NKR nicht nur punktueller, sondern systemischer Natur sein. Dafür braucht es generelle Mechanismen und Anreize, die sich derart in den politisch-administrativen Alltag einschleifen, dass ein gewisser Selbstlauf erreicht und eine nachhaltige Kulturveränderung eingeleitet werden können. Seinem Mandat folgend, die Bundesregierung beim Bürokratieabbau zu beraten und Fragen der Rechts- und Vereinfachung zu adressieren, hat der NKR ein Positionspapier veröffentlicht: „Initiative Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat. Empfehlungen für eine nachhaltige Modernisierung – in der Krise, wie im Alltag.“

*Der Beginn der kommenden Legislaturperiode bietet eine gute Möglichkeit für grundsätzliche Reformen*

*Der NKR empfiehlt eine „Initiative Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat“*

Mit dem Positionspapier möchte der NKR Denkanstöße geben, aber auch konkrete Handlungsempfehlungen formulieren. Diese gründen sich zum einen auf die Erfahrungen der Flüchtlingskrise, die der NKR intensiv beobachtet hat und die sich in der Corona-Krise in Teilen wiederholt haben. Sie ergeben sich zum anderen aus seinen langjährigen Erfahrungen im Bereich der Gesetzgebung und der intensiven Begleitung der notleidenden Verwaltungsdigitalisierung.

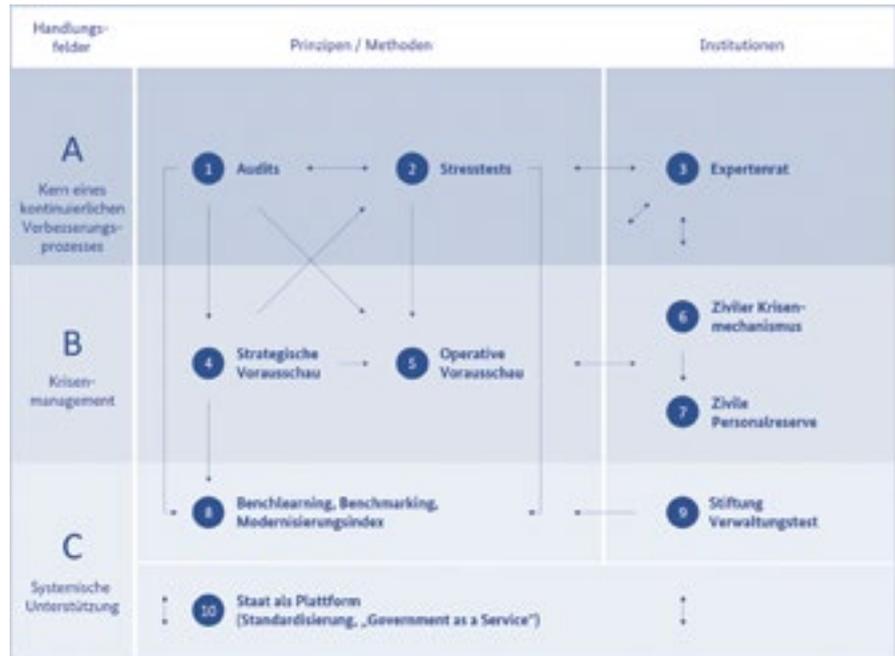


Abb. 11: Elemente zur Initiative „Leistungsfähige Verwaltung, zukunftsfester Staat“ – Pfeile repräsentieren relevante Wechselbeziehungen zwischen Handlungsfeldern und Einzelempfehlungen

NKR-Positionspapier zur Modernisierung des Staates



Das Positionspapier enthält zehn Empfehlungen, die in drei Handlungsfelder gegliedert sind, in engem Zusammenhang zueinander stehen und sich wechselseitig bedingen (vgl. Abb. 11). Nicht weiter vertieft werden Fragen der Personalzusammensetzung und Entlohnung, der Personalentwicklung und Personalführung sowie der Einführung neuer, agilerer Arbeitsweisen und projektorientierterer, weniger stark in Silos gegliederter Behördensstrukturen. Diese Themen sind dem NKR zwar ebenfalls wichtig, werden aber bereits durch andere Stellen bearbeitet.

Dreiklang aus Audits, Stresstests und unabhängigem Expertenrat

**Handlungsfeld A** umfasst den Kern der Empfehlungen und einen Dreiklang aus Maßnahmen, die eine Modernisierungsbewegung in Gang setzen, eine stärkere Selbstreflexion der Verwaltung anstoßen, institutionelles Lernen beschleunigen und einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess einleiten sollen.

- Ein unabhängiger Expertenrat soll sich losgelöst vom politischen Tagesgeschäft und der Eigenlogik der Verwaltung den strukturellen Fragen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung widmen. Dieser Rat soll mit

einem generellen Mandat versehen und zum permanenten Motor eines fortwährenden und anhaltenden Modernisierungsprozesses werden.

- Hinzu tritt ein System aus Audits und Stresstests, das die Leistungsfähigkeit der Verwaltung regelmäßig überprüft und mit dem Soll-Standard einer modernen, digital arbeitenden Verwaltung abgleicht. Dies würde einerseits den Expertenrat in einen direkten Austausch mit der Verwaltung bringen. Andererseits könnten bestehende Stärken der Verwaltung gezielt verbessert und gefundene Schwachstellen angegangen werden – und zwar bevor die nächste Krise kommt oder tägliche Unzulänglichkeiten zur Krise werden.

**Handlungsfeld B** umfasst Vorschläge bezüglich der Vorbereitung auf Krisen und deren Bewältigung:

- verbesserte Fähigkeiten für eine strategische und operative Vorausschau,
- Einführung eines zivilen Krisenmechanismus und Stärkung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe,
- Einführung einer zivilen Personalreserve.

*Bessere Vorausschau,  
nationales Krisenmanagement,  
zivile Personalreserve*

**Handlungsfeld C** schließlich enthält ergänzende Vorschläge, die das Prinzip eines systemisch wirkenden Ansatzes stärken sollen. Dazu gehören:

- Leistungsvergleiche, institutionelles Lernen und Modernisierungsindizes,
- Mechanismen für eine externe, zivilgesellschaftliche Qualitätskontrolle staatlicher Leistungen („Stiftung Verwaltungstest“),
- strategische Weiterentwicklung der föderalen Arbeitsteilung nach dem Prinzip: „Der Staat als Plattform“.

*Leistungsvergleiche,  
Qualitätskontrolle und  
Neugestaltung der föderalen  
Arbeitsteilung*

Die einzelnen Empfehlungen, die im Positionspapier genauer beschrieben werden, stehen in engem Zusammenhang zueinander und bedingen sich wechselseitig. Die Vorschläge für eine „leistungsfähige Verwaltung und einen zukunftsfesten Staat“ haben darüber hinaus Bezüge zu den Modernisierungsbereichen „Digitale Verwaltung und datenbasiertes Regieren“ sowie „Gute Gesetzgebung und digitaltaugliches Recht“.

Zusammen bilden sie die drei Pfeiler modernen Regierens. Hauptadressat der Empfehlungen ist die Bundesregierung, die nach der Bundestagswahl eine mutige Reformagenda anstreben sollte. Zugleich können die Vorschläge auch für Länder und Kommunen von Interesse sein. Die größte Wirkung würde dann erzielt, wenn die Umsetzung möglichst alle Verwaltungsebenen umfasst und von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam vorangetrieben wird.



### **3. Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau**



## 3. Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau

Der Normenkontrollrat unterstützt – gemäß seines gesetzlichen Mandats – die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der Besseren Rechtsetzung. Die federführenden Ressorts legen dem NKR hierfür seit 2006 ihre Regelungsentwürfe vor. Der gesetzliche Auftrag des NKR erstreckt sich neben der Prüfung der Folgekosten (vgl. Kapitel 4) auch auf die methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung verschiedener Aspekte der Besseren Rechtsetzung. Dazu gehören insbesondere:

- verständliche Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit der Regelung,
- Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten (Alternativen),
- Erwägungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Befristung und Evaluierung,
- Ausführungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sowie
- inwieweit im Falle der Umsetzung einer Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte der Europäischen Union über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden (Gold Plating).

*Elemente Besserer  
Rechtsetzung*

Der NKR prüft diese Aspekte in den Begründungen der Gesetzes- und Verordnungsvorhaben und bewertet die Qualität der Folgenabschätzungen. Zugleich berät er die Bundesregierung im Hinblick auf eine weitere Verbesserung der Methodik und der Transparenz (vgl. Kapitel 3.1 und 3.2). Im Berichtszeitraum gab es diverse Initiativen von Bund und Ländern sowie auf EU-Ebene, zu denen der NKR sich beratend eingebracht und Stellung genommen hat (vgl. Kapitel 3.3 und 3.4).

### 3.1 Qualität der Verfahren: Bessere Rechtsetzung erfordert ausreichende Fristen

Ein zentraler Aspekt Besserer Rechtsetzung ist die Nutzung vorhandener Expertise durch die Beteiligung von Fachkreisen und Verbänden sowie Vollzugsstellen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Die GGO sieht vor, die Adressatenbeteiligung sowie die Einbindung anderer Ressorts möglichst frühzeitig und vor allem mit einem ausreichend großen Zeitfenster (in der Regel vier Wochen) durchzuführen.

*Gesetzesentwürfe: Zu wenig Zeit  
für Praktiker- und Experten-  
wissen*

Die Realität sieht anders aus: Zu oft räumt das Ressort den Beteiligten nur wenige Tage Zeit zur Prüfung ein, wodurch substantiierte Stellungnahmen praktisch ausgeschlossen werden und Adressaten- bzw. Vollzugswissen für den Regelungsentwurf ungenutzt bleiben.

Dieser Befund hat sich in den letzten Jahren verschärft. Im Berichtszeitraum waren 114 Vorhaben davon betroffen – darunter politisch so bedeutsame und kostenträchtige Vorhaben wie z.B. das Gesetz für faire Verbraucherverträge, das Zweite Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme, das Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts sowie zuletzt die Novelle des Klimaschutzgesetzes. Das verschärfte Klimaschutzgesetz wurde nach nur zwei Wochen Erarbeitungs- und Abstimmungszeit im Bundeskabinett verabschiedet!

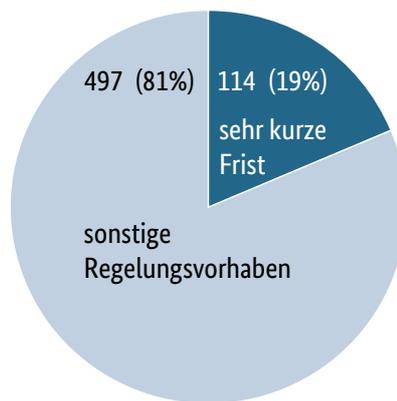


Abb. 12: Regelungsvorhaben mit sehr kurzer Frist

Im Einzelfall mag es gute Gründe für eine Fristverkürzung geben. Hierzu gehörten insbesondere Regelungsvorhaben, die zur Bewältigung der Corona-Pandemie dienten und meist für die Dauer der epidemischen Lage befristet sind. Im Berichtszeitraum 2020/21 lagen dem NKR insgesamt 103 Regelungsvorhaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie vor, davon enthielten 65 Vorhaben kurze Fristvorgaben.

*Corona-Krise erfordert schnelles Handeln*

Die von der Bundesregierung angenommene Eilbedürftigkeit ist bei gesundheitspolitischen Regelungen grundsätzlich nachvollziehbar. Beispiele sind die Verordnung zur Testpflicht von Einreisenden aus Risikogebieten oder die Verordnung zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Produkten des medizinischen Bedarfs bei der durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten Pandemie.

Auch die temporäre Umsatzsteuersenkung im Corona-Steuerhilfegesetz wurde innerhalb weniger Tage beschlossen – trotz eines unklaren Nutzens und hoher Umstellungsaufwände für Unternehmen. Aus Sicht des NKR wäre in diesem Fall eine längere Vorbereitungszeit erforderlich gewesen.

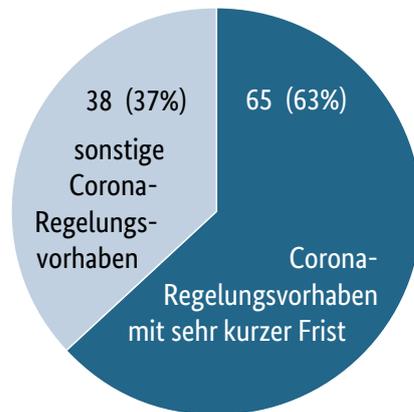


Abb. 13: Corona-Vorhaben mit sehr kurzer Frist

Der NKR prüft auch sogenannte Formulierungshilfen. Im Unterschied zu Gesetzentwürfen erstellt die Bundesregierung bzw. das zuständige Ressort diese im Auftrag der Fraktionen. Auch hier müssen die Ressorts bei der Bearbeitung die Gesetzesfolgen nachvollziehbar darstellen und dem NKR durch eine angemessene Fristsetzung eine Prüfung ermöglichen.

*Formulierungshilfen: Zu wenig Zeit für Praktiker- und Expertenwissen*

Bei den rund 73 Formulierungshilfen, die dem NKR im Berichtszeitraum zugeleitet wurden, war die Frist in 30 Fällen auf wenige Tage beschränkt. Hierzu gehörten auch kostenträchtige Vorhaben wie z.B. das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz.

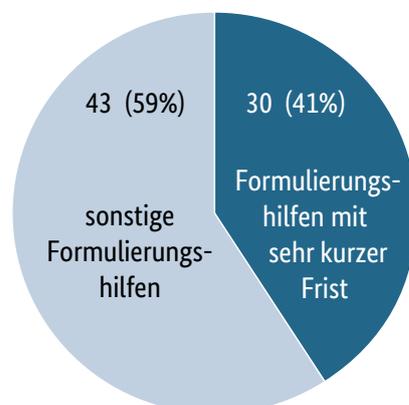


Abb. 14: Formulierungshilfen mit sehr kurzer Frist

*Wichtig: Beteiligung der Länder und Verbände*

Verkürzte Fristen erschweren auch die angemessene Beteiligung von Ländern, Kommunen und Verbänden. Dabei ist die Nutzung der Expertise gerade dieser Normadressaten die Voraussetzung für eine möglichst praxistaugliche und Erfüllungsaufwandsarme Normgestaltung. Diese Chance wird durch zu kurze Fristen konterkariert. Entsprechend kritisch haben sich Wirtschaftsverbände und kommunale Spitzenverbände im vergangenen Jahr gegenüber der Bundesregierung geäußert.

*Fristverkürzungen gehen zu Lasten der Transparenz, Spielregeln müssen eingehalten werden*

Fristverkürzungen schränken nicht nur den NKR in der Ausübung seines Mandats ein, sie gehen auch zu Lasten der Transparenz und Praxistauglichkeit von Regelungen. Der NKR hat sich wiederholt an den Chef des Bundeskanzleramtes gewandt, um auf diese Problematik aufmerksam zu machen. Für die kommende Legislaturperiode sollte ein Verfahren etabliert werden, mit dessen Hilfe der ständigen Versuchung entgegengewirkt werden kann, Beteiligungsregeln einzuschränken oder faktisch außer Kraft zu setzen. Der NKR wird weiterhin darauf hinwirken, dass angemessene Beteiligungsfristen nicht nur auf dem Papier stehen.

### 3.2 Qualität der Folgenabschätzungen bei Regelungsentwürfen der Bundesregierung

*NKR prüft über 600 Regelungsvorhaben*

Im Berichtszeitraum 2020/21 (1. Juli 2020 bis 30. Juni 2021) lagen dem NKR insgesamt 611 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe vor. Der NKR gibt seine Stellungnahmen zu den finalen, ressortabgestimmten Entwurfsfassungen ab, bevor diese von der Bundesregierung beschlossen werden. Vor Abgabe seiner Stellungnahmen prüft der NKR die Regelungsvorhaben und richtet ggf. Fragen und Hinweise an die federführenden Ressorts. Im Regelfall berücksichtigen die Ressorts die Petita des NKR. Dies spiegelt sich in den überwiegend positiven Stellungnahmen des NKR wider.

20 Stellungnahmen des NKR hatten jedoch einen kritischen Tenor. Häufigster Grund waren Verfahrensmängel in Form einer mangelhaften oder zu kurzfristigen Beteiligung des NKR bzw. von Fachkreisen und Verbänden. In anderen Bereichen gab es Fortschritte, insbesondere bei der Darstellung des Nutzens und in Bezug auf die Evaluierung von Gesetzen und Verordnungen. Der NKR empfiehlt der Bundesregierung einige grundlegende Änderungen im Vorbereitungsprozess im Hinblick auf Praxistauglichkeit und Wirksamkeit neuer Regelungen, die im Folgenden kurz umrissen werden.

### 3.2.1 Wirksamkeit von Regelungen

Gute Gesetze sind einfach, verständlich und zielgenau. In der Praxis stehen Legisten und Entscheidungsträger in den Bundesministerien bei jeder Gesetzesvorbereitung vor ähnlichen Herausforderungen. Warum ist ein neues Gesetz erforderlich? Wurde vor der Novellierung eine Evaluierung durchgeführt? Kann eine im Gesetz genannte Frist auch tatsächlich in der Praxis umgesetzt werden? Stehen die organisatorischen, personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung? Gibt es andere mögliche Regelungsalternativen, um das angestrebte Ziel einfacher, effizienter und mit geringeren Kosten zu erreichen?

*Herausforderungen für gute Gesetze*

Der NKR prüft, ob diese Fragestellungen angemessen von den Ressorts beantwortet werden – so z.B. beim Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung der Aufsicht über Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Der NKR wies hierbei insbesondere auf das Fehlen einer nachvollziehbaren und verständlichen Darstellung des Regelungsziels sowie der Notwendigkeit des Vorhabens hin. Auch hatte sich das Bundesministerium der Finanzen (BMF) nicht hinreichend mit Regelungsalternativen auseinandergesetzt.

Der NKR hatte Gelegenheit, seine Stellungnahme in einer nicht öffentlichen Sitzung des Finanzausschusses des Bundestages zu erläutern. Er verwies dabei auf verschiedene Aspekte der Besseren Rechtsetzung. Auch in der anschließenden öffentlichen Anhörung im Bundestag war die Suche nach geeigneten Maßnahmen zu dem Regelungsvorhaben ein großes Thema. Im Ergebnis wurde das Gesetz im Bundestag wegen zu vieler ungeklärter Fragen nicht verabschiedet.

*NKR nimmt an einer Sitzung im Finanzausschuss im Bundestag teil*



*Anhörung im Bundestag*

### 3.2.2 Nutzen von Gesetzen ermitteln und darstellen: Eine erste Bilanz

Nach einem Beschluss des St-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau aus dem Jahr 2019 sollen Gesetz- und Verordnungsentwürfe grundsätzlich auch den Nutzen der Neuregelung darstellen. Zuvor wurden die Ermittlung und Darstellung des Nutzens von Gesetzen und Verordnungen zwar seit vielen Jahren diskutiert, aber nur selten praktiziert. Bereits im Jahr 2013 hat der NKR hierzu ein Gutachten in Auftrag gegeben sowie verschiedene Workshops und Pilotprojekte koordiniert.



*NKR-Studie zur Nutzenquantifizierung*

*Nutzen guter Gesetze***Staatssekretärsbeschluss zur Ermittlung und Darstellung des Nutzens in Regelungsvorhaben der Bundesregierung:**

„...unterstützt der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau die Darstellung des Nutzens in Gesetzesvorlagen.“  
Somit gibt es erstmals eine klare Position zum Stellenwert dieses Themas. Die Nutzendarstellung ist aus Sicht des NKR ein wichtiger, zusätzlicher Baustein zur Komplettierung der Gesetzesfolgen. Wenn man hinsichtlich des Nutzens eines Gesetzes keine genauen Vorstellungen hat, wie kann man dann Kosten und Wirkungen des Gesetzes beurteilen? Noch sind die Ressorts sehr zurückhaltend bei der Darstellung. Seit dem Frühjahr 2021 lassen sich erste Verbesserungen erkennen.

Von der Nutzendarstellung erwartet der St-Ausschuss erhebliche Vorteile, etwa eine bessere Information des Gesetzgebers über positive Wirkungen geplanter Regelungen, eine bessere Entscheidungsgrundlage, größere Klarheit über die Regelungsziele und letztlich auch eine einfachere Überprüfbarkeit erreichter Wirkungen.

In Folge dieses St-Beschlusses hat der NKR festgestellt, dass die Darstellung des Nutzens auch nach einem Jahr nur punktuell und nicht systematisch erfolgt. Aus Sicht des NKR führt das Fehlen einer Nutzendarstellung und -abschätzung zu einem lückenhaften Bild der Regelungsfolgen. Der NKR hat daher die Ressorts im Januar 2021 darauf hingewiesen, dass er die Regelungsentwürfe verstärkt auch hinsichtlich der Einhaltung des St-Beschlusses zur Nutzendarstellung prüfen wird.

*Positive Entwicklung bei der Nutzendarstellung*

Seitdem enthält nahezu jedes kostenträchtige Vorhaben eine Nutzendarstellung. Weniger systematisch war das Vorgehen noch bei akut fristgebundenen Vorhaben (z.B. zur Bewältigung der Corona-Pandemie). Die Mehrzahl aller Regelungsvorhaben beschreibt den Nutzen qualitativ, in wenigen Fällen wird er (zumindest teilweise) monetarisiert.

Ein positives Beispiel ist insoweit der Gesetzentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) zur Reform des Personengesellschaftsrechts. Die Erfahrung zeigt, dass es den Ressorts oft noch schwerfällt, den angestrebten Nutzen nicht mit den Zielen gleichzusetzen, sondern ihn lediglich innerhalb dieser zu verorten und an diesen zu messen.

Bei der Nutzendarstellung geht es im Sinne der GGO darum, die „wesentlichen [positiven!] Auswirkungen“ zu beschreiben. Dazu bedarf es mehr, als nur globale Ziele zu wiederholen oder sich auf Schlagworte wie „Effizienz“ oder „Schutz“ zu beschränken.

Die Nutzendarstellung gewinnt an Aussagekraft, wenn mit den positiven Wirkungen des Vorhabens konkret auf die Betroffenen Bezug genommen wird. Das kann z.B. eine schnellere Bearbeitung von Anträgen sein, mit der eine Digitalisierung im Verwaltungsvollzug einhergeht, oder die Vermeidung von Gesundheitsschäden und -kosten, wenn bestimmte gesundheitsgefährdende Produkte reglementiert werden.

Der NKR wird die Ressorts weiterhin in diesen Fragen unterstützen und darauf hinwirken, dass auch der Anteil der Vorhaben mit einer Quantifizierung bzw. Monetarisierung des Nutzens wächst. Wichtig wird dabei sein, die vielfach vorhandene Expertise im eigenen Geschäftsbereich zu nutzen. Denn oftmals verfügen die nachgeordneten Behörden und Stellen, wie z.B. das Umweltbundesamt, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung oder auch das Statistische Bundesamt, über Informationen und Daten, die die Nutzenbeschreibung vervollständigen und eine Nutzenquantifizierung ermöglichen können.

*Nutzen auch in Geldwert ausdrücken*

So konnte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) für seine Nutzenquantifizierung im Rahmen der Biozidrechts-Durchführungsverordnung auf Daten des Bundesinstituts für Risikobewertung zurückgreifen und schätzte damit einen jährlichen volkswirtschaftlichen Nutzen von 2,4 Mio. Euro durch die Vermeidung von Behandlungskosten bei Menschen und Haustieren.

### 3.2.3 Evaluierung: Die unverzichtbare Kontrolle

Ein weiterer Pfeiler Besserer Rechtsetzung ist die systematische Evaluierung von Gesetzen und Verordnungen. Die Ergebnisse sollen als Grundlage wesentlicher Novellen im Rechtsetzungskreislauf dienen. Die Grundlagen für eine wirksame Evaluierung bilden zwei St-Beschlüsse aus den Jahren 2013 und 2019.

Die Praxis zeigt jedoch, dass Gesetzen und Verordnungen in vielen Fällen keine empirische Analyse vorangestellt wird, es bleibt meist bei Hinweisen auf politische Grundsatzbeschlüsse, wie z.B. Koalitionsverträge.

Bereits im Gesetzentwurf ist ein wesentliches Augenmerk auf die Entwicklung und Darstellung von Evaluierungskriterien bzw. Indikatoren zu legen. Die in Kraft getretenen Regelungen sind anhand dieser Kriterien und Indikatoren nach rund drei bis fünf Jahren zu prüfen. Dabei spielt die Datenbereitstellung eine wesentliche Rolle. Denn nachträglich Daten zu beschaffen, ist zumeist schwierig bis unmöglich.

*Evaluierungsverfahren jetzt auf einem soliden Fundament*

Inzwischen, so die Beobachtung des NKR, sind die Ressorts auf diese Anforderungen besser vorbereitet. Die Zahl nicht ausreichend geplanter Evaluierungen nimmt ab. Bei aktuellen Fortbildungsangeboten zu diesem Thema gab es sogar einen regelrechten Ansturm an Interessenten, sodass die ersten Kurse binnen kürzester Zeit ausgebucht waren und weitere Termine angeboten werden – aus Sicht des NKR ein ermutigendes Signal. Im Anhang Nr. 5.3 befindet sich eine Übersicht über die in Kürze zu erwartenden Evaluierungsberichte.

*Dreiklang der Evaluierung:  
Ziele, Kriterien und  
Datengrundlage*

**Rückblick: 11/2019**

#### **Staatssekretärsbeschluss zur Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption**

Mit einem St-Beschluss von 2013 wurde ein systematisches Verfahren zur Evaluierung von Gesetzen und Verordnungen eingeführt. Der Beschluss enthielt erste Grundsätze. Einzelheiten zur Durchführung waren allerdings offen geblieben. Daher hat der NKR verstärkt darauf geachtet, dass bereits in der Evaluierungsklausel im Regelungsentwurf Kriterien, Indikatoren und die Datengrundlage für die spätere Evaluierung festgelegt werden. Besonders wichtig ist die klare Darstellung des mit den Vorhaben angestrebten Ziels.

Die Bundesregierung hat diese Punkte in einem zweiten Beschluss zur Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption im November 2019 aufgegriffen. Darüber hinaus enthält der Beschluss weitere Regeln zur Durchführung der Evaluierung, insbesondere zur unabhängigen Qualitätskontrolle interner Evaluierungen. Die Ergebnisse sollten für künftige Regelungsvorhaben genutzt werden. Der NKR sieht in dem Verfahren einen wichtigen Beitrag zu evidenzbasierter Politik und würdigte den Beschluss als einen Meilenstein Besserer Rechtsetzung.

### 3.2.4 Frühe Beteiligung für eine praxistaugliche Gesetzgebung

Zu Beginn und im Laufe der 19. Legislaturperiode erklärte die Bundesregierung mehrfach, das Verfahren der Beteiligung von Betroffenen einer Regelung weiterzuentwickeln und zu verbessern. CDU/CSU und SPD hatten bereits im Koalitionsvertrag angekündigt, eine Beteiligungsplattform für alle veröffentlichten Gesetzentwürfe der Bundesregierung zu schaffen, „die der transparenten Beteiligung von Bürgern und Verbänden dient und zu denen die Bundesregierung dann Stellung nimmt.“ Dort sollten künftig auch die Evaluierungsergebnisse von Gesetzen veröffentlicht werden.

Die Bundesregierung hat anstelle einer gemeinsamen Plattform zur transparenten Beteiligung von Fachkreisen und Bürgern eine einfache Internetseite eingerichtet, die lediglich auf die Internetseiten der verschiedenen Ressorts verweist. Das ist aus Sicht des NKR zu wenig.

*Angekündigte Beteiligungsplattform bisher noch unzureichend*

#### Rückblick: 10/2019

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

Die Gesetzesvorbereitung in den Bundesministerien hat großen Einfluss auf die spätere Wirksamkeit von Gesetzen. Aus Sicht des NKR mangelt es häufig an einer adressatengerechten und vollzugstauglichen Ausgestaltung der Regelungen. Mit seinem Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ entwickelte der NKR Empfehlungen für strukturelle Veränderungen für den Prozess der Gesetzesvorbereitung. Zentrale Elemente sind die Erstellung und Veröffentlichung von Ziele- und Eckpunkt papieren und die frühzeitige Einbindung von Experten und Adressaten der geplanten Regelungen (u.a. über Praxis-Checks). Die Formulierung des Rechtstextes soll erst am Ende stehen, nachdem alle inhaltlichen Fragen diskutiert und geklärt sind.

Zusammen mit dem BMJV und dem BMI hat der NKR anschließend Pilotprojekte aufgesetzt. Hierzu gehören u.a. ein IT-Portal zur sicheren Kommunikation zwischen Notariaten und Verwaltungsstellen (BMJV) sowie das Ausländerzentralregister (BMI). Die Ergebnisse zeigen, dass die Empfehlungen des Gutachtens auch in der Praxis der Gesetzesvorbereitung erfolgreich angewandt werden können. Damit es nicht bei Pilotvorhaben bleibt, sollten die Vorschläge ressortübergreifend umgesetzt werden. Der NKR empfiehlt entsprechende Änderungen in der GGO.

*Ergebnisse aus Pilotprojekten nutzen*

Ähnlich stockend verläuft der Prozess rund um die mögliche Einführung von Praxis-Checks als Teil der Gesetzesvorbereitung. Dabei sollen in einem frühen Stadium Fragen der Praxistauglichkeit mit potenziell Betroffenen (z.B. aus Unternehmen oder Verwaltung) erörtert werden. So kann vermieden werden, dass neue Regelungen unnötige Kosten verursachen oder im Ergebnis sogar wirkungslos sind. Im Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) vom Dezember 2020 (vgl. Kapitel 3.3.1) konnten Bund und Länder sich nicht auf konkrete Schritte zu dieser frühen Form der Beteiligung festlegen.

Viel wäre bereits gewonnen, wenn die Bundesregierung die Regeln für die Beteiligung von Ländern, Verbänden und Fachkreisen anwenden und für Konsultationen angemessene Zeiträume vorsehen würde (vgl. Kapitel 3.1).

*Transparenz:  
Deutschland nur Mittelmaß*

Es wundert demnach nicht, dass Deutschland nach den Kriterien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Bezug auf transparentes Regierungshandeln bei der Vorbereitung neuer Gesetze nur mittelmäßig abschneidet.

*Gesetzesvorbereitung:  
Realitätswissen durch  
Adressatenbeteiligung –  
NKR nutzt Potenziale*

An einer frühzeitigen Beteiligung zu Gesetz- und Verordnungsentwürfen gibt es seitens der Verbände und Fachkreise großes Interesse. Zugleich lassen sich durch die frühe Einbindung der Adressaten auch für die Folgenabschätzung wichtige Erkenntnisse gewinnen. Dies zeigte sich bei Anhörungen, die der NKR zu rechtspolitisch bedeutsamen Vorhaben des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) durchgeführt hat.

**Unternehmenssanktionen (2020)** – Der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode sah vor, Wirtschaftskriminalität nicht nur gegenüber den Tätern, sondern auch gegenüber ggf. profitierenden Unternehmen zu sanktionieren. In dem Gesetzentwurf des BMJV hierzu fehlten jedoch die nötigen Angaben zu der Frage, ob das politisch gewollte Ziel mit den vorhandenen Ermittlungsressourcen erreichbar war. Bei der vom NKR organisierten Anhörung ergaben sich Anhaltspunkte für einen Mehrbedarf von mindestens 250 zusätzlichen Ermittlungspersonen bei den Staatsanwaltschaften. Auch auf Seiten der Unternehmen wurde mit erheblichem Mehraufwand für den Aufbau weiterer interner Compliance-Strukturen gerechnet. Von Verbändeseite wurde die Vorgehensweise des BMJV und die unzureichende Beteiligung zu dem Gesetzentwurf entsprechend scharf kritisiert. Der Bundesrat hat Einwendungen erhoben. Der Gesetzentwurf wurde bisher nicht verabschiedet.

**Urheberrecht (2020)** – Auch der Gesetzentwurf zum Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt sowie zum Internet-Radio vermittelte zunächst kein realitätsnahes Bild der Folgekosten: Für wesentliche Neuregelungen wollte das Ressort die Folgekosten erst nach Inkrafttreten beziffern. Eine solche Vorgehensweise widerspräche jedoch dem Grundsatz, dass jeder Gesetzentwurf ex ante mit einem „Preisschild“ versehen werden muss. Nach einer Anhörung von Betroffenen veranlasste die Bundesregierung schließlich eine Nachquantifizierung durch das Statistische Bundesamt.

**Hinweisgeberschutz (2021)** – Ein regierungsinterner Dissens blockierte die Umsetzung der EU-Richtlinie zum Hinweisgeberschutz sowie die Adressatenbeteiligung hierzu. Um jedoch Erkenntnisse zu möglichen Folgekosten zu erlangen, hat der NKR Fachkreise und Verbände zu einer Anhörung eingeladen und die Ergebnisse der Bundesregierung für die Folgenabschätzung zur Verfügung gestellt. Der NKR wird das weitere Verfahren kritisch begleiten.

### 3.3 Initiativen von Bundesregierung und Ländern zu Besserer Rechtsetzung und Bürokratieabbau

Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau beschränken sich nicht nur auf die Bundesebene. Sie erfordern vielmehr die Zusammenarbeit der Verantwortlichen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Regelungsvorhaben in Deutschland basieren oft auf europäischen Vorgaben. Daher beeinflussen EU-weite Maßnahmen zum Bürokratieabbau und zur Verbesserung des europäischen Rechts auch die Qualität von Recht und Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen.

Zunehmend beginnen die Bundesländer mit eigenen Maßnahmen und Programmen, die Strukturen für Bessere Rechtsetzung auf Landesebene weiter auszubauen. Nach dem Vorbild des Bundes haben jedoch erst Sachsen und Baden-Württemberg einen unabhängigen Landes-Normenkontrollrat eingerichtet. Als drittes Bundesland prüft Thüringen die Einrichtung eines NKR.

*Bessere Rechtsetzung: Fortschritte auf Landesebene*

Positiv sah der NKR, dass die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder im Dezember 2019 beschlossen haben, erstmals ein gemeinsames Maßnahmenprogramm von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung auszuarbeiten.

*Gemeinsames Maßnahmenprogramm von Bund und Ländern*

**Einrichtung NKR in Baden-Württemberg**

Seit 2018 hat der Nationale Normenkontrollrat einen weiteren Mitstreiter auf Landesebene. Nach Sachsen (2016) etabliert auch Baden-Württemberg einen Landes-NKR. Ausgestattet mit einem starken Mandat und ausreichenden Ressourcen haben die Kollegen in Stuttgart seitdem einiges bewegt. Eine Reihe von Untersuchungen und Projekten ergaben viele praxisnahe Verbesserungsvorschläge für die Landesebene, aber auch für den Bund. Für den Nationalen Normenkontrollrat bedeutet dies Unterstützung aus den Ländern für eine Herkulesaufgabe, die nur wirklich erfolgreich bewältigt werden kann, wenn sie auf allen Ebenen angegangen wird.

### 3.3.1 MPK-Beschluss 2020: Maßnahmenprogramm von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung

Der MPK-Beschluss vom 2. Dezember 2020 enthält ein gemeinsames Programm von Bund und Ländern für eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung. Folgende Themenschwerpunkte wurden beschlossen:

- I. Schnellere und vereinfachte Umsetzung von Förderprogrammen
- II. Rechtsvereinfachungen
- III. Weitere Beschleunigung von Planungs- und Infrastrukturvorhaben
- IV. Praxisnähe, Rechtsfolgen und internationale Empfehlungen
- V. Bürgerfreundliche Sprache
- VI. Voneinander lernen
- VII. Umsetzung, Monitoring und Fortführung des Programms

*MPK-Beschluss: NKR sieht noch Verbesserungsbedarf*

Aus Sicht des NKR ist der MPK-Beschluss ein wichtiges Signal. Die von Bund und Ländern gemeinsam vereinbarten Inhalte reichen jedoch nicht aus. Insbesondere für den Punkt „Praxisnähe, Rechtsfolgen und internationale Empfehlungen“ sieht der NKR noch Verbesserungspotenziale.

Ansätze zur Gesetzesvorbereitung sind zwar enthalten, aber zu vage und unkonkret, wie folgende Formulierung zeigt: „Zu Entwürfen von Gesetzesvorlagen des Bundes, die Belange der Länder oder der Kommunen berühren, soll grundsätzlich die Auffassung der Länder und der auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden.“

Die Bundesregierung strebt an, dass die Beteiligungsfristen grundsätzlich nicht kürzer als vier Wochen sind.“ Eine entsprechende Vorgabe befindet sich im Übrigen bereits in der GGO.

Des Weiteren sollen z.B. ausgewählte Praktiker aus Ländern und Kommunen sowie Experten für Rechtssprache in der Frühphase an den konzeptionellen Vorarbeiten für einen Gesetz- oder Verordnungsentwurf beteiligt werden können.

Das zentrale Problem einer fehlenden Praxistauglichkeit von Gesetzen wird somit zwar angesprochen. Konkrete, wirksame Maßnahmen wurden jedoch nicht beschlossen.

*Konkrete Maßnahmen fehlen*

So bleibt das erstmals von Bund und Ländern gemeinsam beschlossene Maßnahmenprogramm zum Thema Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung ein erster Schritt in die richtige Richtung, dem aber weitere, vor allem substantiellere folgen müssen.

### 3.3.2 22-Punkte-Paket für Bürokratierleichterungen

Die Bundesregierung hat mit dem Dritten Bürokratieentlastungsgesetz (BEG III) im Herbst 2019 eine beachtliche Entlastung für die Wirtschaft auf den Weg gebracht. Viele Vorschläge waren dabei jedoch noch unberücksichtigt geblieben, sodass in der Wirtschaft bald danach Forderungen nach einem BEG IV laut wurden.

Der Ausbruch der Corona-Pandemie Anfang des Jahres 2020 brachte für viele Unternehmen erhebliche finanzielle Belastungen. Wirksame Vereinfachungen und Entlastungen für die Wirtschaft wurden damit aus Sicht des NKR dringender denn je. Ähnliche Forderungen kamen auch aus den Reihen der Wirtschaftsverbände.

Die Bundesregierung reagierte u.a. mit einem Milliarden-Hilfsprogramm zur Soforthilfe für Selbstständige, Freiberufler und kleine Betriebe. Auch der NKR erarbeitete Entlastungsvorschläge für kleine und mittlere Unternehmen mit dem Unterschied, dass diese die öffentlichen Haushalte nicht belasteten. Der Titel des Papiers: „Konjunkturpaket zum Nulltarif“.

*NKR: Konjunkturpaket  
zum Nulltarif*

**NKR: Konjunkturpaket zum Nulltarif**

Bürokratieabbau ist eine Chance während und nach der Corona-Krise. Der NKR veröffentlichte im Herbst 2020 konkrete Vorschläge für weniger Bürokratie, mehr Liquidität sowie schnelleren Planungs- und Genehmigungsverfahren, ohne dass Bund, Länder oder der Steuerzahler dafür zur Kasse gebeten werden. Hierzu gehörten die Verkürzung der steuerlichen Aufbewahrungsfristen, die Anhebung der handels- und steuerrechtlichen Umsatzgrenze zur Buchführungspflicht oder die zügige Digitalisierung im Bereich der Justiz. Insbesondere die Wirtschaft begrüßte das vorgeschlagene Konjunkturpaket. Die Bundesregierung griff allerdings nur wenige Aspekte in ihrem im April 2021 beschlossenen 22-Punkte Programm auf.

Somit lagen der Bundesregierung konkrete Vorschläge für weitere Maßnahmen zur Entlastung der Wirtschaft auf dem Tisch. Nach langen Diskussionen gab es seitens der Regierungskoalition Ende August 2020 die Vereinbarung, ein solches Gesetz noch in dieser Legislaturperiode auf den Weg zu bringen. Dies wurde aber im Ergebnis nicht eingehalten. Es ist für den NKR nicht nachvollziehbar, warum die Bundesregierung bei der Vorbereitung des BEG IV nicht zu einer Verständigung gelangen konnte.

*Bundesregierung:  
Prüfaufträge statt konkreter  
Entlastungsmaßnahmen*

Stattdessen wurde von der Bundesregierung im April 2021 lediglich ein „Paket für Bürokratierleichterungen“ beschlossen. Es hat jedoch keine Gesetzeskraft und besteht aus insgesamt 22 Maßnahmen mit geplanten Erleichterungen für Unternehmen, Bürger und Verwaltung. Außer der Ankündigung eines Unternehmensbasisdatenregisters, das im Übrigen auch im BEG III schon angekündigt worden war, enthält es keine konkreten Entlastungsmaßnahmen, sondern eher eine Vielzahl von Prüfaufträgen. Spürbare Erleichterungen für die Wirtschaft sind daraus kurzfristig nicht zu erwarten. „Zu wenig und zu spät“ lautet zusammengefasst das Fazit des NKR.

Von den vielen Vorschlägen, die der NKR bereits im Sommer 2020 gemacht hat, wurde nur ein Bruchteil berücksichtigt. Vor allem im Steuerbereich bleibt ein hohes Vereinfachungspotenzial weitestgehend ungenutzt. Eine Verkürzung der steuerlichen Aufbewahrungsfristen für Unternehmen würde Aufwand in Milliardenhöhe einsparen. Zwar plant die Bundesregierung, steuerliche Betriebsprüfungen künftig zeitiger durchzuführen.

Das ist gut und hilfreich, wenn es so kommt. Zugleich aber sollten die Aufbewahrungsfristen auf zumindest acht und im nächsten Schritt auf fünf Jahre reduziert werden. Das wäre eine unmittelbar spürbare Entlastung in der Krise.

In dem Paket sind zudem Ankündigungen für schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren bei Infrastrukturprojekten enthalten. Insbesondere begrüßt der NKR, dass die Bundesregierung prüft, inwieweit die Wiedereinführung einer materiellen Präklusionswirkung für die Bereiche Schiene, Straße und Wasserstraße EU-rechtlich zulässig ist. Jegliche europarechtskonforme Möglichkeit sollte genutzt werden. Im Bereich der Digitalisierung der Verfahren besteht weiterer Handlungsbedarf. Behördenakten in Genehmigungsverfahren sollten aus Sicht des NKR zwingend digital geführt werden, damit alle beteiligten Behörden gleichzeitig darauf zugreifen und den Verfahrensstand überblicken können. Ziel muss es sein, dass die Verfahren tatsächlich schneller abgeschlossen werden können.

*Schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren angekündigt*

Da es sich bei dem 22-Punkte-Paket für Bürokratierleichterungen nicht um ein Gesetz, sondern lediglich um Absichtserklärungen handelt, ist kaum absehbar, ob, wann und wie nachdrücklich die Maßnahmen vorangetrieben werden. Das Paket wird sich an der Umsetzung messen lassen müssen – diese steht noch aus.

*22-Punkte-Paket: Umsetzung steht noch aus*

#### **Klimaschutz braucht schnelle Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren!**

Investitionen zum Klimaschutz, wie Umbauten der Infrastruktur oder Anpassungsmaßnahmen in der Industrie- und Energiewirtschaft für eine CO<sub>2</sub>-neutrale Produktion, spielen eine zentrale Rolle, wenn die Klimaschutzziele bis zum Jahr 2030 und darüber hinaus erreicht werden sollen. Damit bleibt eine sehr begrenzte Zeit, damit die Maßnahmen rechtzeitig wirken können - trotz zumeist langwieriger Planung, Genehmigung und Realisierung, insbesondere für Infrastrukturmaßnahmen! Bleibt es bei diesem Tempo, ist absehbar, dass viele der Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehr, in der Industrie, der Energie- und Landwirtschaft oder im Gebäudesegment nicht so schnell geplant und genehmigt werden, wie dies zur Zielerreichung erforderlich ist.

Nach zahlreichen Beschleunigungsmaßnahmen der letzten Jahre, die aber für die Normalfälle der Genehmigungsverfahren nur zu begrenzten

*Klimaschutzmaßnahmen  
können nur gelingen,  
wenn Planungs- und  
Genehmigungsverfahren  
schneller werden*

*NKR Gutachten  
Planungs- und  
Genehmigungs-  
verfahren*



*NKR: Vorschläge zur  
Beschleunigung der Planungs-,  
Genehmigungs- und  
Gerichtsverfahren*

Veränderungen geführt haben, bedarf es eines neuen Anlaufs. Wenn im Jahr 2030 schon wesentlich ambitioniertere Klimaschutzziele erreicht werden sollen und bis zum Jahr 2045 gar die Klimaneutralität, dann dürfen die Genehmigungs- und Gerichtsverfahren nur wenige Jahre in Anspruch nehmen. Daher sollten alle Planungen und Verfahrensschritte im Genehmigungsverfahren sowie im Gerichtsverfahren dahingehend überprüft werden, ob und inwieweit sie diesen zeitlichen Anforderungen entsprechen.

Der NKR hat sowohl im November 2020 und als auch im Juni 2021 weiterführende Vorschläge zur Beschleunigung der Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren veröffentlicht und der Bundesregierung zugeleitet. Beispielsweise kann durch die systematische Einbeziehung eines Projektmanagers das Verfahren strukturiert und die Konzentration auf entscheidungserhebliche Fragen konzentriert werden. Beschleunigend können auch die Schaffung von Standards bei vollzugsrelevanten Fragestellungen, die vollständige Digitalisierung von Genehmigungsverfahren und ein früher erster Termin im Verwaltungsgerichtsverfahren wirken.

Damit möchte der NKR auf die Konsequenzen für den Klimaschutz aufmerksam machen, wenn dieses Thema unter den Tisch fällt. Es reicht eben nicht aus, punktuelle Verbesserungen für einzelne Vorhaben in einzelnen Fachverfahren oder eine Verkürzung des Rechtswegs für einzelne Vorhabenarten einzuführen. Diese auf spezielle und wenige Vorhabenarten fokussierte Vorgehensweise löst nicht das grundsätzliche Problem überlanger Verfahrensdauer bei Planungen und Genehmigungen.

### 3.4 Bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene und internationale Zusammenarbeit: Aktivitäten des Netzwerks RegWatchEurope

Das Pandemiegeschehen führte zu spürbaren Änderungen in der internationalen Zusammenarbeit. Nach einer kurzen Anpassungsphase konnten jedoch alle wichtigen Zusammenkünfte auf virtueller Basis stattfinden, sodass trotz der Einschränkungen fachlicher Austausch und Fortschritte im Sinne der Besseren Rechtsetzung möglich waren.

*NKR führte im Jahr 2020 den  
Vorsitz im Netzwerk  
RegWatchEurope*

Deutschland führte vom 1. Juli bis 31. Dezember 2020 den Vorsitz im Rat der Europäischen Union (EU). Parallel dazu hatte der NKR vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2020 den Vorsitz im Netzwerk RegWatchEurope inne.

Die zweite Hälfte des Jahres 2020 war dementsprechend stark durch die Zusammenarbeit zwischen NKR und dem auf EU-Ebene für Bessere Rechtsetzung federführend zuständigen Bundeswirtschaftsministerium geprägt.

#### **Was ist das Netzwerk RegWatchEurope?**

Der NKR ist Teil des Netzwerks RegWatchEurope, mit derzeit acht unabhängigen Kontroll-/Beratungsgremien in Europa. Sie sind alle von ihrer Regierung oder ihrem Parlament beauftragt, Folgenabschätzungen zu prüfen bzw. Hinweise und Empfehlungen zur Besseren Rechtsetzung zu geben.

Neben dem NKR aus Deutschland sind dies die folgenden Gremien:

- Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) aus den Niederlanden,
- Danish Business Regulation Forum (DBRF),
- Finish Council of Regulatory Impact Analysis (FCRIA),
- Swedish Better Regulation Council (SBRC),
- Norwegian Better Regulation Council (NBRC),
- Regulatory Impact Assessment Board (RIAB) aus der Tschechischen Republik, sowie
- Regulatory Policy Committee (RPC) aus dem Vereinigten Königreich.

Ziel des Netzwerks ist der Austausch von Erfahrungen und Best Practice-Beispielen bei Bürokratieabbau und Besserer Rechtsetzung bei Workshops und regelmäßigen Treffen. Das Netzwerk vertritt gemeinsame Interessen auf EU-Ebene und im zuständigen Ausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Der Vorsitz wechselt jährlich und orientiert sich, soweit möglich, an den Ratspräsidentenschaften.

Einer der Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentenschaft in der Ratsarbeitsgruppe „Bessere Rechtsetzung“ war die Weiterentwicklung der Regulierungskontrolle auf EU-Ebene. Die deutsche Ratspräsidentenschaft lud das Netzwerk RegWatchEurope dazu ein, zu diesem Thema ein Diskussionspapier zu verfassen und dieses in der Ratsarbeitsgruppe zu präsentieren. Für das Netzwerk RegWatchEurope bedeutete diese Gelegenheit ein echtes Novum.



*Diskussionspapier  
RegWatchEurope:  
„Weiterentwicklung der Regulierungskontrolle auf EU-Ebene“*

Im November 2020 veranstaltete das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) darüber hinaus eine virtuelle Konferenz zum Thema Bessere Rechtsetzung. Bundeswirtschaftsminister Altmaier eröffnete die Konferenz. Er wies darauf hin, dass ein unternehmensfreundlicher Regulierungsrahmen auf EU-Ebene ein entscheidender Hebel zur Überwindung der Corona-Krise sowie zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum sei.

*EU-Mitteilung zur  
Besseren  
Rechtsetzung*



Der für Bessere Rechtsetzung zuständige Vize-Präsident der EU-Kommission Maroš Šefcovic erläuterte die Überlegungen der EU-Kommission zur Weiterentwicklung der Ansätze Besserer Rechtsetzung auf EU-Ebene. Das Netzwerk RegWatchEurope hatte anschließend Gelegenheit, eigene Positionen in die Konferenz einzubringen.

*RegWatchEurope beschließt  
Stellungnahme zur  
Kommissions-Mitteilung zur  
Besseren Rechtsetzung*

Die im Herbst 2019 angekündigte Mitteilung der EU-Kommission zur Besseren Rechtsetzung wurde am 29. April 2021 veröffentlicht. Das Netzwerk RegWatchEurope hat hierzu im Juni 2021 eine gemeinsame Stellungnahme verfasst und beschlossen.

*RegWatchEurope  
Stellungnahme*



Das Netzwerk adressiert in der gemeinsamen Stellungnahme vor allem die Themen aus der Kommissions-Mitteilung, die für die tägliche Prüfpraxis der Netzwerkmitglieder von Bedeutung sind.

Dies sind vor allem

- der Aufruf an das Europäische Parlament und den Rat, die Instrumente Besserer Rechtsetzung systematisch anzuwenden,
- Einzelheiten zu der auf EU-Ebene neu eingeführten ‚One in one out‘-Regelung,
- das geänderte Mandat des Regulatory Scrutiny Boards,
- Änderungen zur Konsultation von Stakeholdern,
- die Einführung des „digital by default“-Prinzips sowie
- der Aufruf an die Mitgliedstaaten zur 1:1-Umsetzung von EU-Recht.

Das Netzwerk kommt insgesamt zu dem Schluss, dass die Mitteilung der EU-Kommission einige gute Schritte in die richtige Richtung erwarten lässt.

Zugleich identifiziert das Netzwerk an einigen Stellen auch Potenzial für weitere Verbesserungen und unterbreitet konkrete Vorschläge, wie z.B. die Konsultation von Stakeholdern auf der Grundlage konkreter Folgenabschätzungen.

Auch im Rahmen der OECD begleitet das Netzwerk RegWatchEurope die Schritte der Besseren Rechtsetzung. Das Netzwerk nimmt dazu an den halbjährlich stattfindenden Sitzungen des zuständigen Ausschusses der OECD, dem Regulatory Policy Committee, teil.



## 4. Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen



## 4. Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen

Der NKR prüft die transparente und nachvollziehbare Darstellung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten aus Informationspflichten in den Gesetzen und Verordnungen der Bundesregierung.

Der Erfüllungsaufwand umfasst den messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die eine neue Regelung für die Normadressaten Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auslöst. Hierbei kann es sich sowohl um Belastungen als auch um Entlastungen handeln.

*Definition von  
Erfüllungsaufwand*

Für die realitätsnahe Darstellung ist der Erfüllungsaufwand in den Regelungsvorhaben in laufende (also jährlich wiederkehrende) und in einmalige Kosten zu unterteilen.

### 4.1 Entwicklung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten

Im Berichtszeitraum 2020/21 hat der NKR insgesamt 611 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe geprüft. Die Anzahl der geprüften Regelungsvorhaben ist im Vergleich zum Vorjahr (433 Prüfungen) um rund 40 Prozent gestiegen.

*Rekordanzahl geprüfter  
Vorhaben – auch aufgrund der  
Pandemiebekämpfung*

Von den 611 Vorhaben hatten 322 keine oder marginale Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. 289 Vorhaben führten dagegen zu einer Veränderung des einmaligen und/oder des jährlichen Erfüllungsaufwands.

Der jährliche Erfüllungsaufwand für alle Normadressaten hat sich seit dem Jahr 2011 um rund 10,7 Mrd. Euro erhöht. Im aktuellen Berichtszeitraum 2020/21 ist diese Belastung im Vergleich zum Vorjahr um zusätzliche 5,1 Mrd. Euro oder 90 Prozent gestiegen.

*Seit Einführung in 2011: Jährlicher  
Erfüllungsaufwand für  
alle Normadressaten um 10,7  
Mrd. Euro gestiegen*

Dieser Anstieg ist die bisher größte Veränderung des gesamten jährlichen Erfüllungsaufwands. Wie der Monitor Erfüllungsaufwand zeigt, geht dies vor allem auf den erheblich gestiegenen jährlichen Aufwand der Verwaltung zurück.

Hier lässt sich eine Entwicklung erkennen, die bei der Einführung des Erfüllungsaufwands im Jahr 2011 nicht absehbar war. Gerade in den ersten Jahren war die Wirtschaft der hauptsächlich durch zusätzlichen Erfüllungsaufwand belastete Normadressat.

*Verwaltung besonders betroffen*

Erst seit 2019 näherten sich die Belastungskurven der Wirtschaft und der Verwaltung an, um sich im Sommer dieses Jahres zu kreuzen. Somit ist nach aktuellem Stand, insbesondere ausgelöst durch das Ganztagsförderungsgesetz (vgl. Kapitel 4.1.3), die Verwaltung erstmals seit Messung des Erfüllungsaufwands Hauptbetroffener von neuem Erfüllungsaufwand.

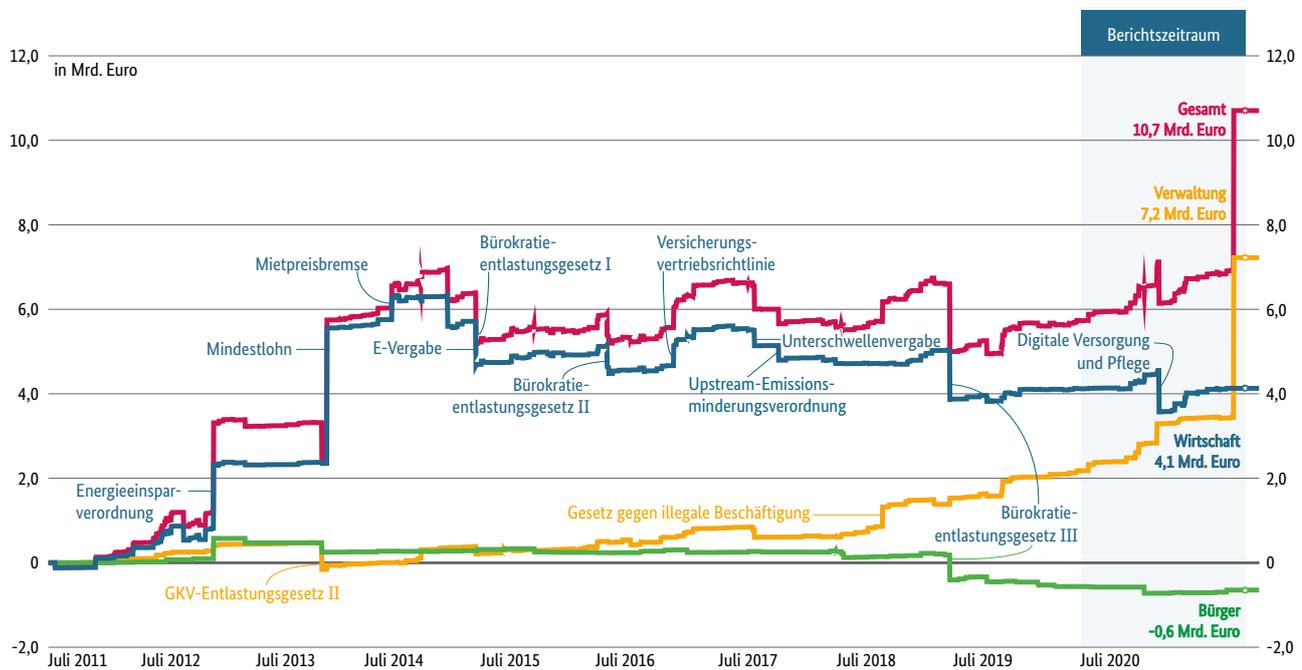


Abb. 15: Monitor Erfüllungsaufwand (Stand: 30. Juni 2021)

*Ausnahme für das Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminierungs-Quote*

Ausgenommen von der Gesamtbetrachtung ist wegen noch offener methodischer Fragen (vgl. blauen Kasten) das im Berichtszeitraum 2020/21 vom NKR geprüfte Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminierungs-Quote. Auch hier ist mit erheblichen zusätzlichem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zu rechnen.

### **Erfüllungsaufwand in Milliardenhöhe: Gesetz und Verordnung zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote (NKR-Nr. 5490/5791)**

Das Gesetz regelt die Vorgaben für die Treibhausgasminderung bei Kraftstoffen im Bundes-Immissionsschutzgesetz. Es setzt die EU-Richtlinie (EU) 2018/2001 für Vorgaben im Verkehrssektor um. Ziel ist die Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen. Betroffen sind insbesondere Unternehmen aus der Mineralölwirtschaft, also Kraftstoffanbieter von Otto- und Dieselmotoren. Für den Verkehrssektor soll bis zum Jahr 2030 der Anteil an erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch mindestens 14 Prozent betragen. Die Umsetzung dieses Ziels erfolgt durch die Festlegung einer Treibhausgasminderungsquote. Dieses Vorhaben sieht jedoch keine statische, sondern eine nahezu exponentiell ansteigende Minderungspflicht vor. Den betroffenen Unternehmen stehen dabei verschiedene Erfüllungsoptionen zur Verfügung.

Die volle Wirkung der gesetzlichen Vorgaben wird sich erst ab dem Jahr 2030 entfalten. Aufgrund des langen Zeitraums bis zur vollen Wirksamkeit im Zusammenhang mit den ansteigenden Verpflichtungen können Innovationen eine wichtige Rolle spielen. Die nach dem bisher üblichen Verfahren geschätzten jährlichen Kosten (rund 8 Mrd. Euro) berücksichtigen allerdings keine Innovationen und deren Auswirkungen auf die zu erwartenden Kosten.

Die derzeitige Methodik sieht auch keine Möglichkeiten vor, z.B. durch einen pauschalen Faktor diese Effekte einzubeziehen. Nach Gesprächen mit mehreren Wissenschaftlern liegen dem NKR Anhaltspunkte vor, dass sich in diesem speziellen Fall Preis-, Nachfrage- und Innovationseffekte signifikant auf die Kosten auswirken können. Der NKR hält es daher für erforderlich, wissenschaftlich durch ein Gutachten zu prüfen, wie solche kostenrelevanten Effekte bei Vorhaben, die weit in die Zukunft gerichtet sind, berücksichtigt werden können. Der St-Ausschuss für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau folgt dieser Ansicht und hat beschlossen, diese methodische Frage mit Hilfe eines externen Gutachtens zu klären.

*Treibhausgasminderungsquote bei Kraftstoffen soll erneuerbare Energien fördern*

*Umsetzungskonzept stellt Methodik vor Herausforderungen*

#### **4.1.1 Erfüllungsaufwand der Bürger**

Für die Bürger hat sich der jährliche Erfüllungsaufwand in neuen Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung in den vergangenen zehn Jahren um insgesamt rund 647 Mio. Euro reduziert. Bürger bleiben damit die einzige

*Bürger im letzten Jahrzehnt um rund 647 Mio. Euro entlastet*

Normadressatengruppe, die seit Einführung der Erfüllungsaufwands-Schätzungen im Jahr 2011 im Saldo von laufendem Erfüllungsaufwand entlastet wurde. Die Entlastung im Berichtszeitraum 2020/21 von rund 83 Mio. Euro hat zu dieser positiven Bilanz beigetragen. Dieser Saldo resultiert aus Belastungen von rund 87,9 Mio. Euro und Entlastungen von rund 170,9 Mio. Euro.

Die Entlastung der Bürger basiert vor allem auf der Einsparung von jährlichen Sachkosten (rund 99,4 Mio. Euro im Saldo). Gleichzeitig musste dieser Normadressat pro Jahr etwa 656.000 Stunden (16,4 Mio. Euro) mehr zur Erfüllung gesetzlicher Vorgaben aufwenden als im Vorjahr. Trotz der Reduzierung des Erfüllungsaufwands wurden die Bürger also mit zusätzlichem Zeitaufwand konfrontiert.

Die jährliche Entlastung für die Bürger ist fast ausschließlich auf das Telekommunikationsmodernisierungsgesetz zurückzuführen. Mit diesem Gesetz entfällt das Nebenkostenprivileg für Telekommunikationsdienste im Rahmen von Wohnungsvermietungen. Die jährliche Entlastung für die Bürger aus diesem Gesetz beläuft sich auf rund 148,8 Mio. Euro.

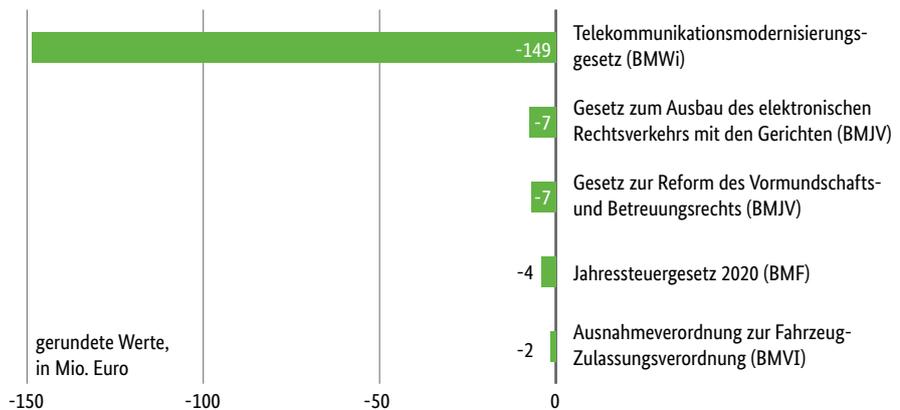
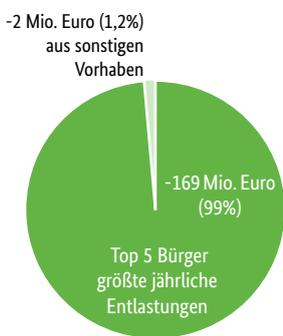


Abb. 16: Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für Bürger im Berichtszeitraum 2020/21

*Telekommunikationsmodernisierungsgesetz: Einmaliger Zeitaufwand mit hohen laufenden Entlastungen verbunden*

**Einsparungen für Mieter durch das Telekommunikationsmodernisierungsgesetz (NKR-Nr. 5427)**

Das Telekommunikationsmodernisierungsgesetz setzt die EU-Richtlinie (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation um. Das Gesetz sieht dabei eine Vielzahl von neuen Maßnahmen vor. Hierzu gehören z.B. die Neuregelung der Marktregulierung, die Modernisierung der Frequenzverwaltung, die Beschleunigung des Netzausbaus sowie die Stärkung der Endnutzerrechte.

Eine hohe Entlastung für die Bürger verspricht vor allem die Streichung des Nebenkostenprivilegs für Telekommunikationsdienste. Damit wird den Mietern ermöglicht, ihren Anbieter und die Art der Telekommunikationsdiensten frei zu wählen. Insbesondere die Kosten für das Kabelfernsehen (jährlich rund 120 Euro) waren bisher oftmals fest in den Mietnebenkosten vereinbart, egal ob die Mieter dies nutzten oder nicht. Mit dem Telekommunikationsmodernisierungsgesetz bedarf es für die Nutzung zwar eines zwingenden Vertragsabschlusses zwischen Mieter und Vermieter, der mit einmaligem Zeitaufwand von insgesamt 930.000 Stunden verbunden ist. Gleichzeitig entfallen aber auch die Nebenkosten bei Nichtnutzung. Für die Bürger entsteht bei einer angenommenen Fallzahl von 1,24 Mio. (rund zehn Prozent aller Mietverhältnisse) eine jährliche Entlastung von gut 148,8 Mio. Euro.

Jährliche Belastungen für die Bürger resultierten vor allem aus der Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (50,3 Mio. Euro).

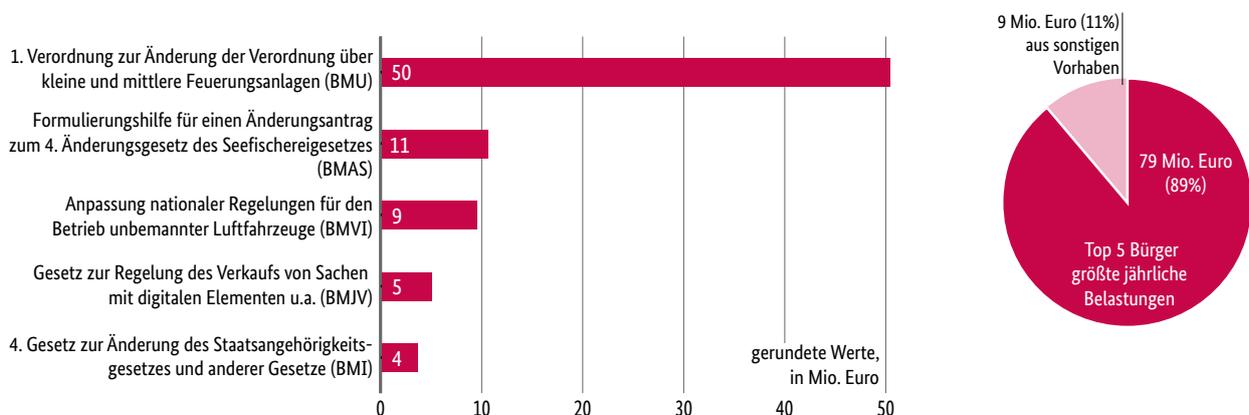


Abb. 17: Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für Bürger im Berichtszeitraum 2020/21

### Erste Verordnung zur Änderung der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (NKR-Nr. 5703)

Mit der Änderung der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (1. BImSchV) werden die Ableitbedingungen für neu zu errichtende Festbrennstofffeuerungen in Neubauten oder Bestandsgebäuden angepasst. Betroffen hiervon sind überwiegend Einzelraumfeuerungsanlagen (wie z.B. Kamine oder Kachelöfen). Mit der Verordnung soll sichergestellt werden, dass die anfallenden Abgase ausreichend abtransportiert werden

und nicht in der unmittelbaren Umgebung des Schornsteins verbleiben. Der Erfüllungsaufwand setzt sich vornehmlich aus Sachkosten für zusätzlichen Materialbedarf und ggf. aus externen Planungskosten zusammen. Im Einzelfall betragen die Mehrkosten zwischen 410 und 2.360 Euro. Betroffen sind im Wesentlichen die Bürger als Bauherren mit jährlichen Sachkosten von rund 50,3 Mio. Euro.

*Einmaliger Erfüllungsaufwand für Bürger im Jahresvergleich auf niedrigem Niveau*

Der einmalige Erfüllungsaufwand für die Bürger lag im Vergleich zum Vorjahr auf einem relativ niedrigen Niveau. Insgesamt wurde diese Adressatengruppe im Berichtszeitraum 2020/21 mit rund 41,1 Mio. Euro belastet. Im Zeitraum 2019/20 bezifferte sich dieser Erfüllungsaufwand noch auf fast 160 Mio. Euro. Der einmalige Erfüllungsaufwand entstand im aktuellen Zeitraum hauptsächlich in Verbindung mit dem Telekommunikationsmodernisierungsgesetz (23,2 Mio. Euro).

**4.1.2 Erfüllungsaufwand der Wirtschaft**

*Im Saldo geringer jährlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft...*

Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist seit dem Jahr 2011 um rund 4,1 Mrd. Euro gestiegen. Im Berichtszeitraum 2020/21 entstand der Wirtschaft jährlicher Erfüllungsaufwand von im Saldo rund 37 Mio. Euro. Dieser Erfüllungsaufwand ergab sich aus einer Belastung von rund 1,2 Mrd. Euro sowie einer Entlastung von rund 1,16 Mrd. Euro.

*...aber auch Vorhaben mit mehr als 100 Mio. Euro Erfüllungsaufwand jährlich*

Bei vier Vorhaben lag die jährliche Belastung für die Wirtschaft jeweils über 100 Mio. Euro. Hierzu gehören die Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (159 Mio. Euro), das Gesetz zur Regelung des Verkaufs von Sachen mit digitalen Elementen und anderer Aspekte des Kaufvertrags (151 Mio. Euro) oder das Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes – Verbot des Kükentötens (147,6 Mio. Euro).

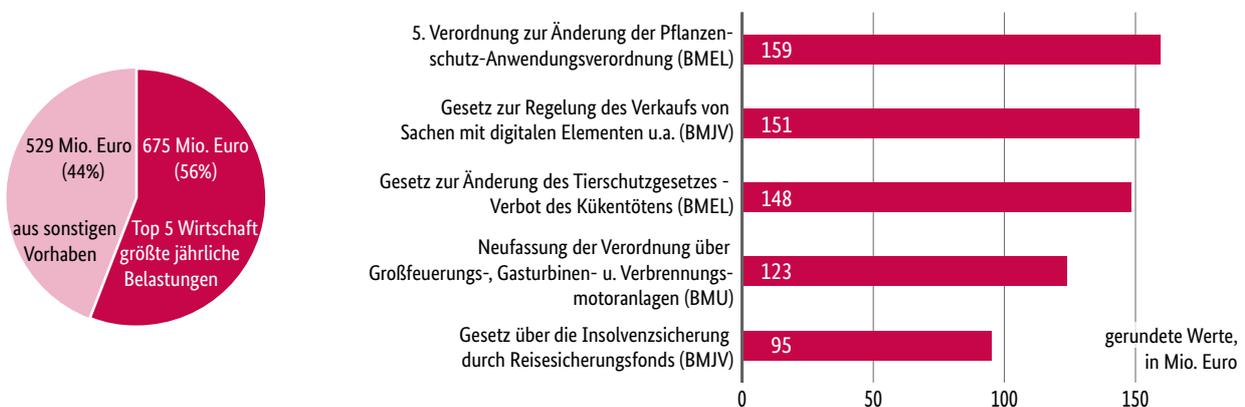


Abb. 18: Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2020/21

### **Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutzanwendungsverordnung (NKR-Nr. 5724)**

Die Bundesregierung hat im Jahr 2019 ein Aktionsprogramm zum Insektenschutz beschlossen. Die Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutzanwendungsverordnung ist Teil dieses Programms. Damit soll der Insektenschutz verbessert und der drohende Rückgang der Artenvielfalt bei Insekten verhindert werden.

Dazu sieht die Verordnung vor, dass die Landwirtschaft bestimmte Pflanzenschutzmittel, v.a. Glyphosat, in Gebieten mit besonderer Bedeutung für den Insektenschutz sowie unmittelbar an Gewässern nicht mehr bzw. nur eingeschränkt anwenden darf. Zu diesen Gebieten gehören auch Fauna-Flora-Habitat-Gebiete. Für den Ackerbau in solchen Gebieten gilt eine vorläufige Sonderregelung: Die Landwirtschaft soll zunächst versuchen, auf freiwilliger Basis auf insektengefährdende Herbizide und Insektizide zu verzichten. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) wird bis zum 30. Juni 2024 evaluieren, ob die intendierten Ziele mit diesen freiwilligen Maßnahmen erreicht wurden.

Der Landwirtschaft entsteht durch die Verordnung ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 159 Mio. Euro. Der Aufwand entsteht maßgeblich dadurch, dass die Landwirtschaft Flächen, auf denen ggf. zeitweise nichts angebaut wird, künftig mechanisch bearbeiten muss. Wurde das Glyphosat zudem bisher großflächig auf Dauergrünlandflächen eingesetzt, ist zusätzlich eine Grünlanderneuerung notwendig.

Das BMEL geht weiter davon aus, dass der Landwirtschaft durch den Verzicht auf Glyphosat-haltige Pflanzenschutzmittel künftig jährliche weitere Kosten in Form von Ertragsverlusten von insgesamt 118,5 Mio. Euro entstehen.

*Evaluierung soll Wirksamkeit der freiwilligen Maßnahmen überprüfen*

Die Entlastung der Wirtschaft resultierte im Berichtszeitraum fast ausschließlich aus dem Gesetz zur digitalen Modernisierung von Versorgung und Pflege. Durch die Vermeidung der Kosten von Datenschutz-Folgenabschätzung und der Bestellung von Datenschutzbeauftragten wird die Wirtschaft um rund 979,7 Mio. Euro entlastet.

*Milliardenschwere Entlastung – aber nur eine Branche profitiert in nennenswertem Umfang*

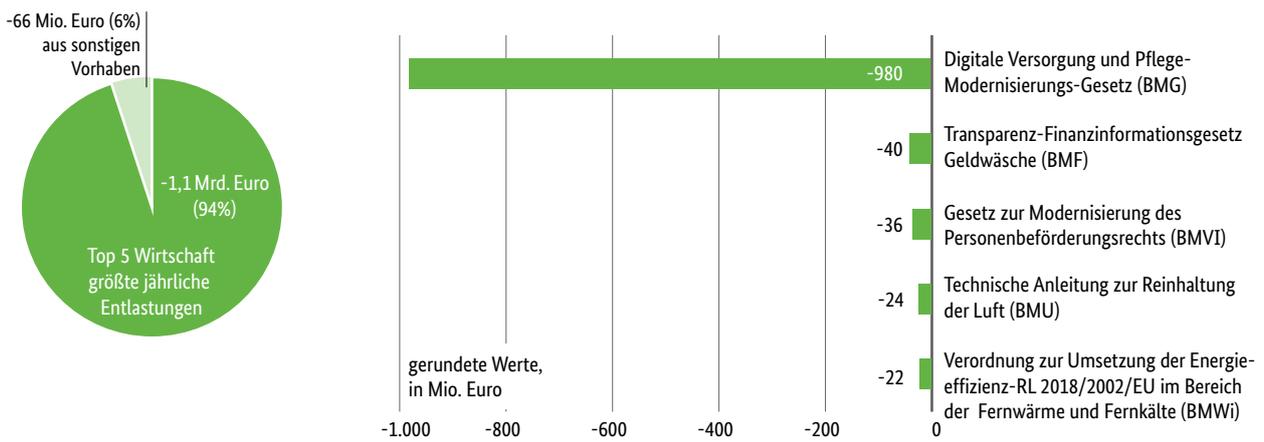


Abb. 19: Vorhaben mit den größten Entlastungen von jährlichem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2020/21

Ähnlich wie bei den Bürgern entstanden die entlastenden Wirkungen im aktuellen Zeitraum fast ausschließlich aus einem Regelungsvorhaben. Trotz der Herausforderungen für die Wirtschaft aufgrund der Corona-Krise ist es der Bundesregierung nicht gelungen, die Unternehmen in anderen Bereichen in ähnlichem Umfang zu entlasten.

Der NKR verweist in diesem Zusammenhang erneut auf seine konkreten Vorschläge zur Entlastung der Wirtschaft in seinem im Jahr 2020 veröffentlichten „Konjunkturpaket zum Nulltarif“.

**Bürokratiekosten** sind eine Teilmenge des jährlichen Erfüllungsaufwands. Sie 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 zur Verfügung zu stellen.

*Bürokratiekosten aus Informationspflichten weiter gefallen*

Die Bürokratiekosten sind mit einer jährlichen Entlastung von rund 529,3 Mio. Euro im Saldo das zweite Jahr in Folge um rund 500 Mio. Euro gefallen.

Genau wie beim gesamten jährlichen Erfüllungsaufwand der Wirtschaft wurde diese Entlastung vor allem durch das Gesetz zur digitalen Modernisierung von Versorgung und Pflege verursacht (548,5 Mio. Euro).

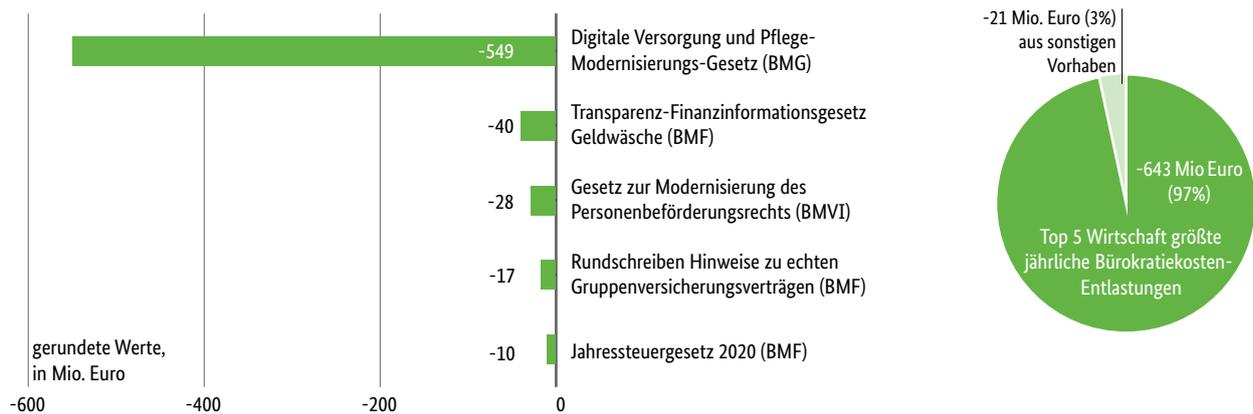


Abb. 20: Vorhaben mit den größten Entlastungen von jährlichen Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2020/21

### **Gesetz zur digitalen Modernisierung von Versorgung und Pflege: Hohe Entlastung für die Wirtschaft (NKR-Nr. 5584)**

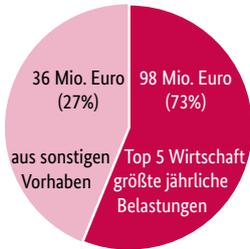
In den vergangenen Jahren wurde die digitale Infrastruktur für das Gesundheitswesen stetig ausgebaut. Inzwischen ist ein Großteil der Leistungserbringer (z.B. Arztpraxen) an die sogenannte Telematikinfrastruktur angeschlossen. In diesen Kontext fallen u.a. auch die Einführung der elektronischen Patientenakte und das elektronische Rezept. Die Bundesregierung beschloss im Januar 2021 als weiteren Baustein zur Digitalisierung im Gesundheitswesen das Gesetz zur digitalen Modernisierung von Versorgung und Pflege. Mit diesem Vorhaben wird der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (hierzu zählen u.a. Arzt- oder Physiotherapiepraxen, Apotheken und Hebammen) erheblich reduziert. Die Entlastung beträgt insgesamt rund 1 Mrd. Euro jährlich und rund 700 Mio. Euro einmalig.

Diese Einsparung resultiert insbesondere daraus, dass die an die Telematikinfrastruktur angeschlossenen Leistungserbringer von einer nach der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) erforderlichen Datenschutz-Folgenabschätzung befreit werden. Grundsätzlich müsste die erforderliche Datenschutz-Folgenabschätzung erstmalig bei Anschluss an die Telematikinfrastruktur sowie voraussichtlich zweimal pro Jahr (z.B. aufgrund von technischen Updates) erfolgen.

Die DSGVO ermöglicht als Ausnahme, diese bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens (zentral) durchzuführen. Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) macht von dieser Ausnahme Gebrauch und sorgt so für eine erhebliche Entlastung der Wirtschaft.

*Rund 1 Milliarde Euro an Entlastungen dank Digitalisierung in der Gesundheitsversorgung*

*Im Vergleich niedrig:  
Jährliche Bürokratiekosten in  
zweistelliger Millionenhöhe*



Zusätzliche Bürokratiekosten entstanden insbesondere aus dem Gesetz zur Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie (55 Mio. Euro).

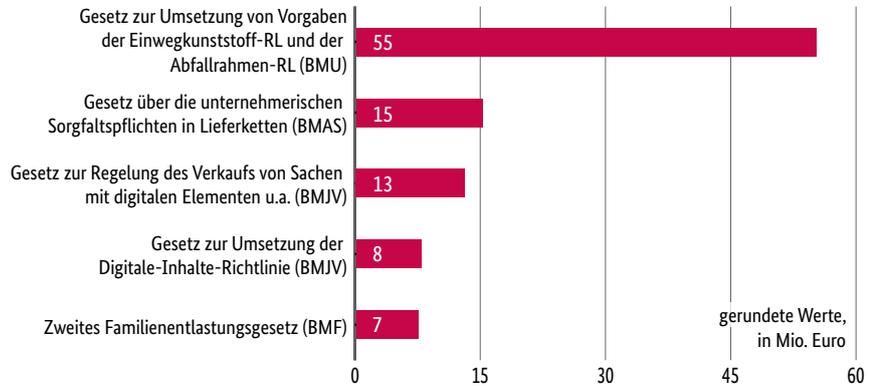


Abb. 21: Vorhaben mit den größten jährlichen Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2020/21

**Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrichtlinie (NKR-Nr. 5573)**

Das Gesetz setzt die EU-Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie (EU) 2019/904 und der durch die Richtlinie (EU) 2018/851 geänderten Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG um. Mit dem Gesetz soll eine getrennte Sammlung von Einwegkunststoffgetränkeflaschen mit Deckel/Verschluss mit einer Recyclingquote von mindestens 77 Prozent ab dem Jahr 2025 und mindestens 90 Prozent ab dem Jahr 2030 erzielt werden. Dies erfordert die gleichzeitige Erweiterung der bisherigen Pfandpflicht. Für die Wirtschaft bringt das Gesetz insbesondere neue Nachweispflichten und erhöht damit die jährlichen Bürokratiekosten um rund 55,2 Mio. Euro. Hierzu gehören u.a. die Informationspflicht der Letztvertreiber an Endverbraucher über Rückgabemöglichkeiten von Transport-, Verkaufs- und Umverpackungen und Mehrwegverpackungen, die Nachweispflicht für Rücknahme und Zuführung einer Wiederverwendung/Verwertung von Verpackungen sowie die Nachweispflicht über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen und Einführung eines Selbstkontrollmechanismus bei befüllten Einweggetränkeverpackungen.

*Bürokratiekosten weiterhin  
unter dem Niveau  
aus dem Jahr 2012*

Durch die weitere Bürokratiekostenentlastung ist der sogenannte Bürokratiekostenindex (BKI) der Bundesregierung im Berichtszeitraum um 0,9 Prozentpunkte auf 97,8 gesunken. Die Bundesregierung überwacht mit dem BKI

die jährlichen Bürokratiekosten. Ziel ist es, den Referenzwert aus dem Jahr 2012 (=100) zu unterschreiten.

#### Entwicklung des Bürokratiekostenindex seit der Bestandsmessung

Januar 2012 = 100 Stand: 1. Juli 2021

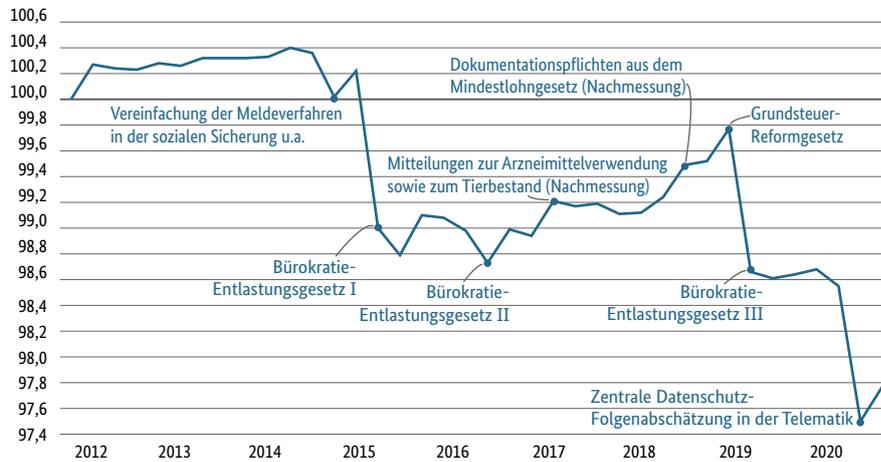


Abb. 22: Entwicklung des Bürokratiekostenindex seit Bestandsmessung

Die Wirtschaft war im Berichtszeitraum – wie im Vorjahr – besonders stark von einmaligem Erfüllungsaufwand betroffen. Mit rund 5,8 Mrd. Euro ist dies die bisher größte Belastung seit der erstmaligen Bilanzierung des Erfüllungsaufwands im Jahr 2011.

*Wirtschaft: Rekordwert bei einmaligem Erfüllungsaufwand*

Diese Entwicklung legt nahe, dass das im November 2019 beschlossene „Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung“ bisher keine spürbare Wirkung zeigt. Die Bundesregierung sollte in der kommenden Legislaturperiode noch einmal über tatsächlich wirksame Möglichkeiten zur Begrenzung des einmaligen Erfüllungsaufwands beraten.

Allerdings entstand über die Hälfte dieses Erfüllungsaufwands aus den Verordnungen zur Änderung der SARS-CoV-2 Arbeitsschutzverordnung (rund 3,8 Mrd. Euro). Die Corona-Krise ist jedoch nicht der alleinige Kostentreiber. Auch aus Vorhaben ohne Bezug zur Corona-Krise entstand im Berichtszeitraum eine erhebliche einmalige Belastung von rund 2 Mrd. Euro.

*Pandemiebekämpfung trägt mehr als die Hälfte zum einmaligen Erfüllungsaufwand bei*

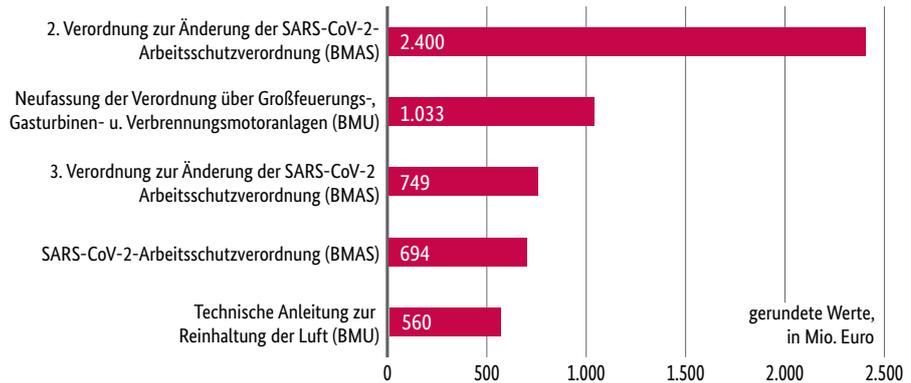
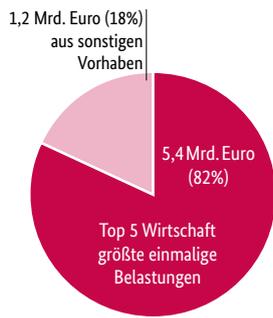


Abb. 23: Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2020/21

*Pandemiebekämpfung & Arbeitsschutz:  
Hoher einmaliger Erfüllungsaufwand durch Testangebote und FFP2-Masken*

**Zweite Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung verursacht hohe einmalige Kosten für die Wirtschaft (NKR-Nr. 5857)**

Die Bundesregierung hat am 13. April 2021 beschlossen, die SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung bis zum 30. Juni 2021 zu verlängern. Auch wurde die Verordnung weiter angepasst. Hierzu gehören u.a. die Versorgung von Präsenz-Beschäftigten mit FFP2-Masken sowie die Verpflichtung der Arbeitgeber, betriebliche Coronatest-Angebote bereitzustellen. Der Aufwand für Arbeitgeber ergibt sich auch aus der Einarbeitung in die Regelungen und der Einrichtung entsprechender Prozesse am Betriebsstandort allein für die zehn Wochen der Gültigkeitsdauer dieser Verordnung.

Die sehr knappe Frist zur Ressortabstimmung erlaubte dem NKR nur eine kursorische Prüfung der Folgekosten. Insgesamt wurde der Quantifizierungsansatz jedoch als ausreichend robust und methodenkonform eingestuft. Mit geschätzten 2,4 Mrd. Euro an einmaligem Erfüllungsaufwand ist dieses Vorhaben ein ‚Schwergewicht‘ unter den Vorhaben mit hohem einmaligem Aufwand, wobei aber auch zu berücksichtigen ist, dass das Ressort ein Maximalszenario geschätzt hat.

### 4.1.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist seit dem Jahr 2011 um insgesamt rund 7,2 Mrd. Euro gestiegen und stellte im aktuellen Berichtszeitraum 2020/21 fast den gesamten Erfüllungsaufwand dar. Noch bis zum Ende des Berichtszeitraums 2015/16 lag der Anteil der Verwaltung am gesamten Erfüllungsaufwand unter 10 Prozent.

Dies änderte sich jedoch in den letzten Jahren. Somit war es besonders die Nettobelastung der Verwaltung, die zum Treiber für den Anstieg des gesamten Erfüllungsaufwands wurde. Mit einem Anstieg von im Saldo rund 5,1 Mrd. Euro jährlich überschritt die Belastung der Verwaltung im Berichtszeitraum 2020/21 erstmalig die Grenze von einer Milliarde Euro. Dieser Saldo ergibt sich fast ausschließlich aus Belastungen. Entlastungen betragen im aktuellen Zeitraum lediglich rund 61,8 Mio. Euro.

Die aktuellen Werkzeuge der Besseren Rechtssetzung spiegeln diesen neuen Stellenwert des Erfüllungsaufwands der Verwaltung nicht wider. Die ‚One in one out‘-Regel sowie das Konzept zum Umstellungsaufwand haben als Ziel, die Belastungen für die Wirtschaft zu begrenzen. Zukünftig sollten aber auch die Belastungen der Verwaltung aktiv reduziert werden. Vermeidung von Erfüllungsaufwand für die Verwaltung entlastet nicht nur die Haushalte des Bundes und der Länder, sondern setzt auch Ressourcen für Modernisierungsaufgaben frei.

Im Berichtszeitraum entstanden rund drei Viertel des jährlichen Erfüllungsaufwands der Verwaltung aus dem Ganztagsförderungsgesetz (3,8 Mrd. Euro). Zudem verursachten das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge (456,3 Mio. Euro) sowie das IT-Sicherheitsgesetz 2.0 (202,4 Mio. Euro) hohen Erfüllungsaufwand.

*Die Verwaltung mehr in den Blick nehmen: Hier steigt der Aufwand zunehmend*

*Instrumente Besserer Rechtssetzung müssen auch Verwaltungsaufwand gezielt senken*

*Rund drei Viertel des Erfüllungsaufwands entstehen aus dem Ganztagsförderungsgesetz*

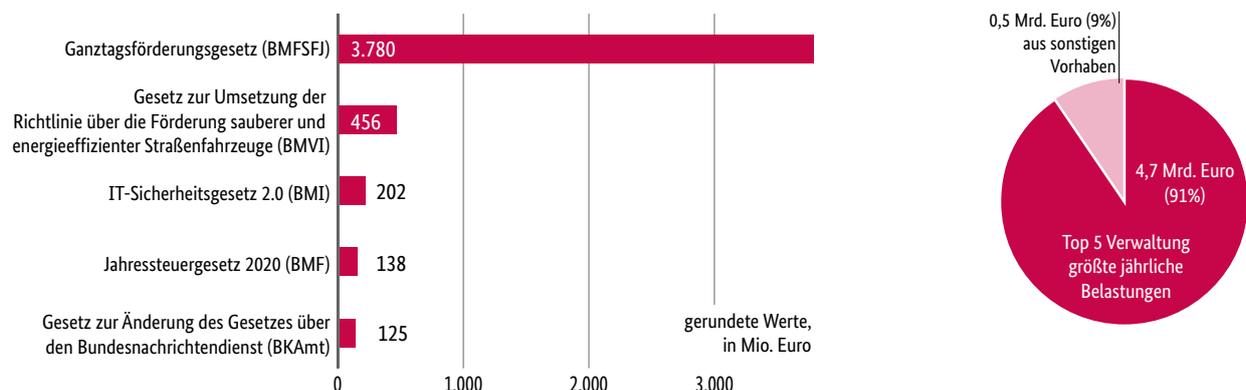


Abb. 24: Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2020/21

*Geringe Entlastungen der Verwaltung im Berichtszeitraum*

Im Berichtszeitraum 2020/21 entstanden nur relativ geringe Entlastungen für die Verwaltung. Das größte Entlastungspotenzial für die Verwaltung brachte die Ersatzbaustoffe/Bodenschutz Mantelverordnung mit einer jährlichen Entlastung von rund 22,5 Mio. Euro.

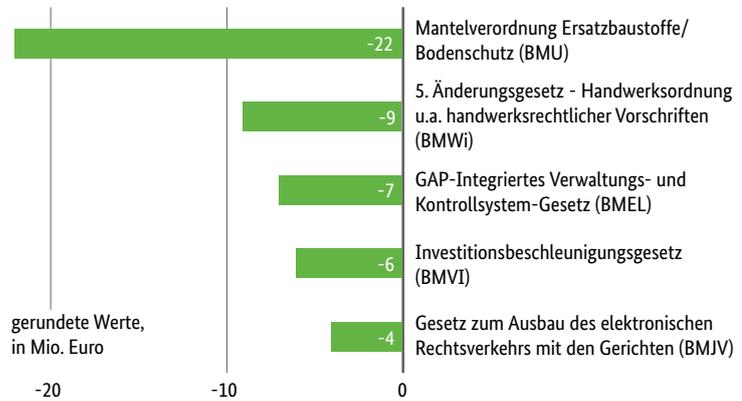
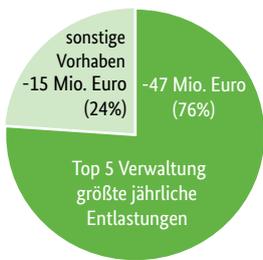


Abb. 25: Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2020/21

Wie schon beim jährlichen Erfüllungsaufwand entstand für die Verwaltung im aktuellen Berichtszeitraum mit rund 10 Mrd. Euro ebenfalls der größte einmalige Erfüllungsaufwand seit dem Jahr 2011.

Im Gegensatz zu den einmaligen Belastungen der Wirtschaft spielten die Vorhaben mit Corona-Bezug hier keine besonders große Rolle. Verantwortlich für über die Hälfte des einmaligen Erfüllungsaufwands war das Ganztagsförderungsgesetz (5,8 Mrd. Euro).

*Registermodernisierung:  
Hohe einmalige Investition,  
langfristig deutliche  
Einsparungen*

Einmaliger Erfüllungsaufwand von über 1 Mrd. Euro entstand auch aus dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge (1,6 Mrd. Euro) sowie aus dem Gesetz zur Einführung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung mit rund 1,2 Mrd. Euro. Hierbei handelt es sich um das sogenannte Registermodernisierungsgesetz. Dieses erfordert zwar eine hohe einmalige Investition, langfristig stehen dem aber erhebliche Einsparungen gegenüber (vgl. Kapitel 1.2).

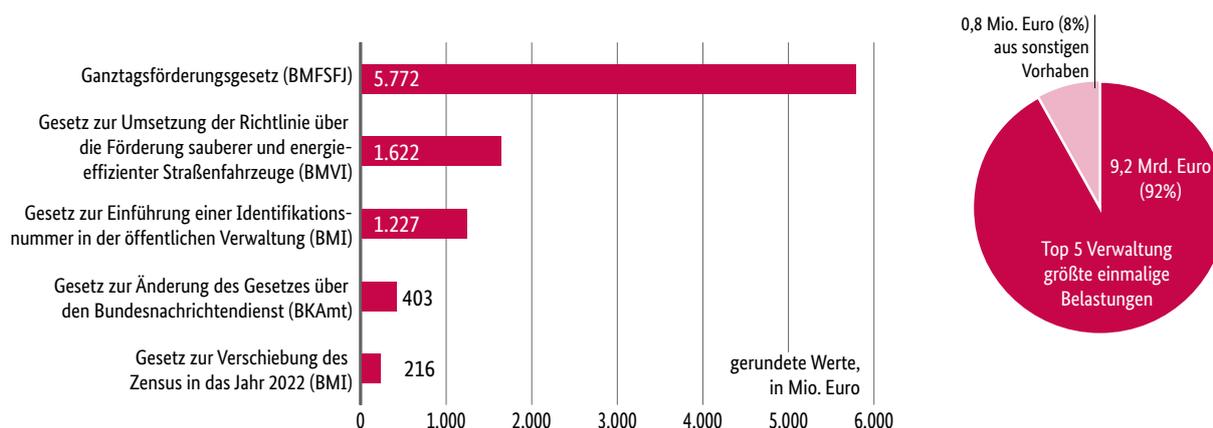


Abb. 26: Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2020/21

### Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (NKR-Nr. 5858)

Das Gesetz sieht die stufenweise Einführung eines Anspruchs auf Ganztagsförderung für Grundschulkindern vor, die ab dem Schuljahr 2025/2026 die erste Klassenstufe besuchen.

Der Erfüllungsaufwand des Gesetzes fällt fast ausschließlich auf der Ebene der Länder und Kommunen an. Etwa 5,8 Mrd. Euro einmaliger Aufwand entsteht bei den Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden, wenn sie in ihre kommunale Bildungsinfrastruktur investieren, damit rund eine Million zusätzliche ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote bis zum August 2028 entstehen können. Auf Bundesebene kommt ein vergleichsweise kleiner einmaliger Aufwand von etwa 6,9 Mio. Euro hinzu, der sich hauptsächlich aus der Tätigkeit einer Geschäftsstelle des Bundes ergibt. Diese soll für den Zeitraum der Förderdauer eingerichtet werden, um die Mittelverwendung seitens der Länder zu prüfen und das Sondervermögen des Bundes für den Ganztagsausbau zu bewirtschaften.

Auf Ebene der Länder und Kommunen entsteht zudem ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 3,8 Mrd. Euro. Damit die Länder und Kommunen den Betrieb der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote quantitativ und qualitativ leisten können, stellt der Bund Finanzmittel zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Die Umsatzsteuerverteilung wird durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zu Lasten des Bundes verändert.

## 4.2 Entwicklung der ‚One in one out‘-Bilanz

Die ‚One in one out‘-Regel wurde im Jahr 2015 mit dem Ziel eingeführt, den jährlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft nachhaltig zu begrenzen. Für jede neue Vorgabe muss hierbei der jährliche Erfüllungsaufwand (‚In‘) spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode durch eine Entlastung (‚Out‘) im gleichen Regelungsvorhaben oder an einer anderen Stelle ausgeglichen werden.

*OIOO-Bilanz:* Seit dem Jahr 2016 erzielen die Ressorts netto ein ‚Out‘. So auch in diesem Jahr. Dem ‚In‘ (Belastung) von 562,7 Mio. Euro stand im Berichtszeitraum 2020/21 ein ‚Out‘ (Entlastung) von 1,1 Mrd. Euro gegenüber. Damit ist das ‚Out‘ um etwa 515,4 Mio. Euro auf insgesamt rund 3,5 Mrd. Euro gestiegen.

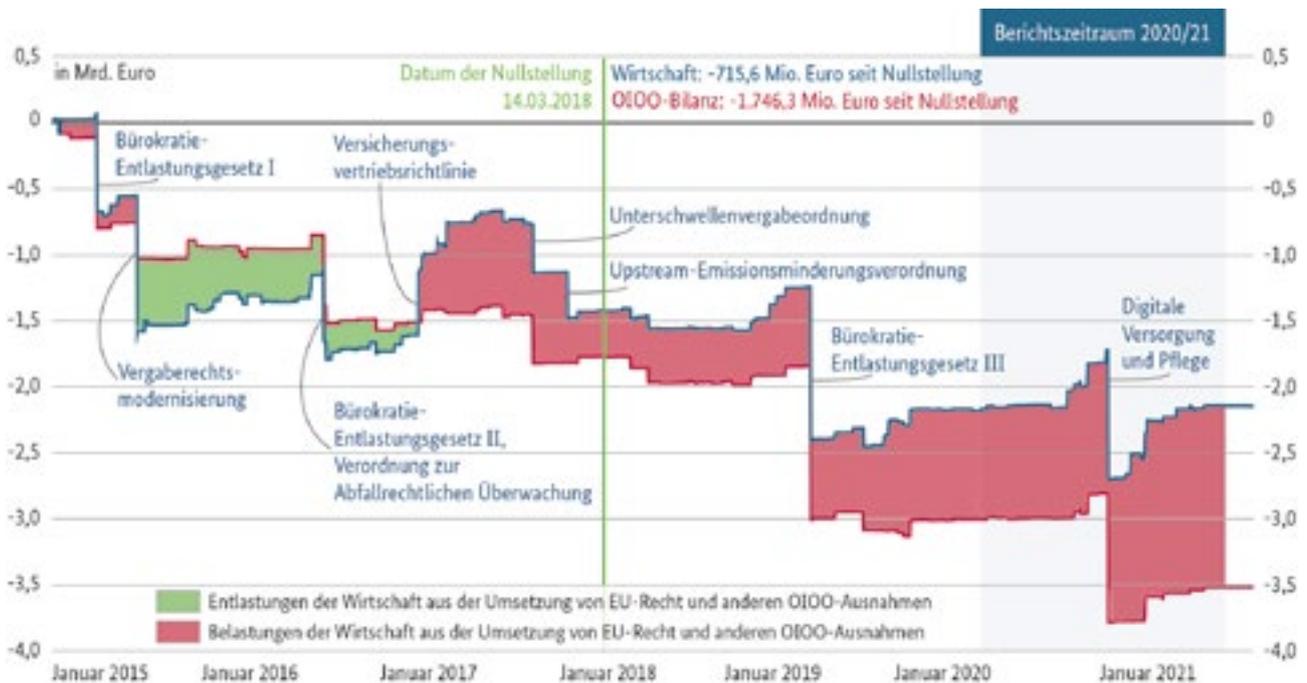


Abb. 27: Entwicklung der ‚One in one out‘-Bilanz seit 2015

Die Differenz zwischen dem jährlichen Erfüllungsaufwand der Wirtschaft und der ‚One in one out‘-Bilanz ergibt sich – wie in den Vorjahren – hauptsächlich aus der Umsetzung europäischer Regelungen. Die EU-Vorhaben sind aktuell von der ‚One in one out‘-Regel ausgenommen. Der NKR sieht darin eine ‚Realitätslücke‘, die die Aussagekraft der ‚One in one out‘-Regel mindert. Insgesamt entstand im Zeitraum 2020/21 aus der Umsetzung von EU-Recht im Saldo ein jährlicher Erfüllungsaufwand von ca. 552,4 Mio. Euro.

Ein Bruchteil des ‚In‘ ging zudem auf Aufwände aus der Umsetzung von Gerichtsurteilen des Bundesverfassungsgerichts bzw. des Europäischen Gerichtshofs zurück. Diese sind ebenfalls von der Anwendung der ‚One in one out‘-Regel ausgenommen. Die Folgen dieser Sonderstellungen führen zu einem immer größeren Delta. Im Berichtszeitraum 2019/20 betrug diese Lücke schon rund 290 Mio. Euro und im Zeitraum 2018/19 lag sie bei rund 170 Mio. Euro. Auf europäischer Ebene plant die EU-Kommission künftig ebenfalls die ‚One in one out‘-Regelung einzuführen (vgl. Kapitel 3.4).

*...aber: Realitätslücke wächst*

Erstmals seit Einführung der ‚One in one out‘-Regel wurde eine Deckelung aufgrund mangelnder Kompensationsfähigkeit des federführenden Ressorts durch den St-Ausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau beschlossen. Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote ging mit rund 4,15 Mrd. Euro über die 1:1-Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/2001 hinaus und unterliegt insoweit der ‚One in one out‘-Regel. Diese Kosten übersteigen aus Sicht des NKR nachvollziehbar die Kompensationsfähigkeit des BMU.

Laut Beschluss des St-Ausschusses wurden die Kosten zudem durch Regelungen anderer Ressorts – des BMWi und BMVI – verursacht. Der St-Ausschuss beschloss daher die vollständige Deckelung der Kompensationspflicht, sodass die 4,15 Mrd. Euro nicht in die Bilanz der ‚One in one out‘-Regel als ‚In‘ einfließen.

Der NKR beschäftigte sich intensiv mit der Besonderheit dieses Regelungsvorhabens. Es handelt sich um ein Vorhaben, das keine statische, sondern eine nahezu exponentiell ansteigende Minderungspflicht vorsieht und zur Erfüllung dieser den Verpflichteten verschiedene Erfüllungsoptionen an die Hand gibt. Die volle Wirkung der gesetzlichen Vorgaben wird sich erst ab dem Jahr 2030 entfalten. Erst dann fallen auch die vollen Kosten an.

*Exponentiell ansteigende Minderungspflicht*

Aufgrund des langen Zeitraums bis zur vollen Wirksamkeit im Zusammenhang mit den ansteigenden Verpflichtungen spielen Innovationen eine Rolle. In welchem Umfang die Erfüllungsoptionen gewählt werden und welche Effizienz der Kraftstoffproduktion zu erwarten ist, war demgemäß schwer abschätzbar. Jedoch berücksichtigen die nach der Methodik des Erfüllungsaufwands nachvollziehbar geschätzten jährlichen Kosten nicht die Entwicklung von Innovationen und deren Auswirkungen auf die zu erwartenden Kosten. Die Methodik sieht keine Möglichkeiten vor, z.B. durch einen pauschalen Faktor, diese Effekte einzubeziehen.

*Rolle von Innovationen und Erfüllungsoptionen unklar*

Nach Gesprächen mit mehreren Wissenschaftlern liegen dem NKR Anhaltspunkte vor, dass sich in diesem speziellen Fall Preis-, Nachfrage- und Innovationseffekte signifikant auf die Kosten auswirken können.

*Berücksichtigung von Kosteneffekten mit langem Zeithorizont wissenschaftlich prüfen*

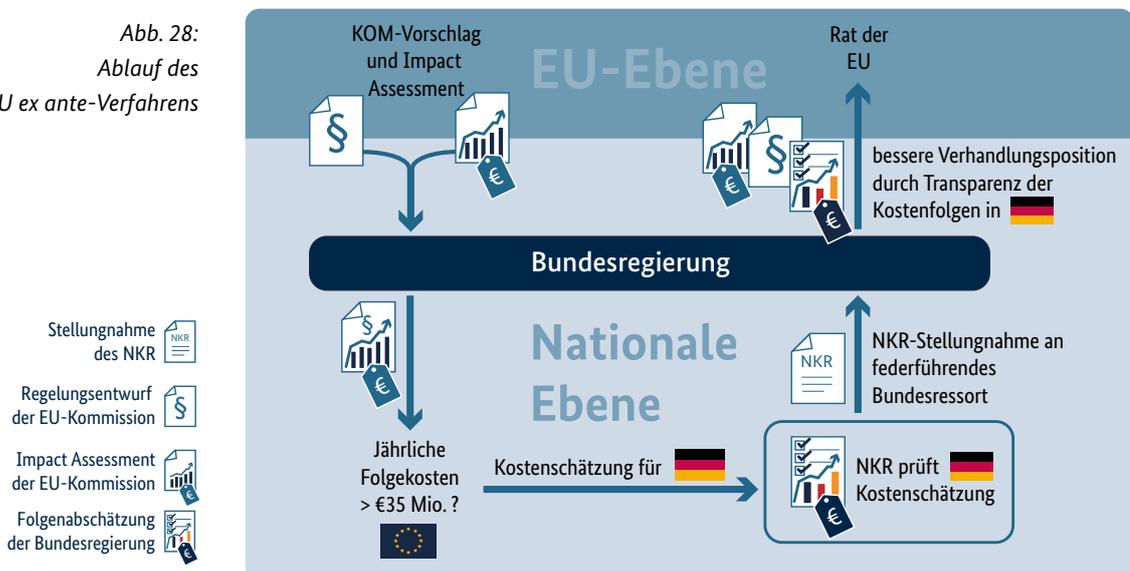
Daher hat der NKR in seiner Stellungnahme anlässlich des Deckelungsbeschlusses auch deutlich gemacht, dass er es für erforderlich hält, wissenschaftlich zu prüfen, wie solche kostenrelevanten Effekte bei Vorhaben, die weit in die Zukunft gerichtet sind, berücksichtigt werden können. Er hat die Bundesregierung aufgefordert, hierzu einen externen Gutachter zu beauftragen. Der St-Ausschuss ist dieser Ansicht in seiner Sitzung am 17. Juni 2021 gefolgt und hat beschlossen, diese methodische Frage in einem externen Gutachten zu klären.

### 4.3 Ex-ante-Prüfung des Erfüllungsaufwands aus Legislativvorschlägen der EU-Kommission

Seit dem Jahr 2016 prüfen die Bundesministerien und der NKR neue Legislativvorschläge der EU-Kommission systematisch mit Blick auf die möglichen Folgekosten für Deutschland.

Ziel dieser Prüfung ist es, hohe oder unnötige Folgekosten für Deutschland aus EU-Recht frühzeitig zu identifizieren. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse sollen sich die Ressorts in den Verhandlungen im Rat für Regelungen einsetzen, die sowohl die Wirtschaft, als auch die Bürger und die Verwaltung möglichst wenig belasten.

Abb. 28:  
Ablauf des  
EU ex ante-Verfahrens



Eine Erholung von den wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie in Europa kann nur dann gut gelingen, wenn neue Regelungen keine unnötigen Belastungen verursachen. Es ist deshalb in Zukunft noch wichtiger als bisher, die möglichen Folgekosten von EU-Regulierung frühzeitig in den Blick zu nehmen.

*Frühzeitige Kostenvermeidung auf EU-Ebene wegen Pandemiefolgen noch bedeutsamer als bisher*

Im Berichtszeitraum hat die EU-Kommission insgesamt 73 Legislativvorschläge veröffentlicht. Davon beruhen 25 auf einer Folgenabschätzung. Die EU-Kommission erstellt eine vollständige Folgenabschätzung nur dann, wenn sie davon ausgeht, dass der Legislativvorschlag voraussichtlich signifikante Auswirkungen hat.

In Fällen mit besonderer Eile, wie dies z.B. bei Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie der Fall war, sieht die EU-Kommission häufig von einer Folgenabschätzung ab. Daraus erklärt sich auch der für den Berichtszeitraum im Vergleich zu den Vorjahren verhältnismäßig geringe Anteil der Legislativvorschläge, die auf einer Folgenabschätzung beruhen (Berichtszeitraum: 34 Prozent, Durchschnitt der Jahre 2017-2019: 63 Prozent).

*Anteil sinkt: Weniger Regelungsvorschläge der EU-Kommission beruhen auf einer Folgenabschätzung*

Nimmt die EU-Kommission in ihrer Folgenabschätzung an, dass der jährliche EU-weite Erfüllungsaufwand über 35 Mio. Euro hinausgeht, haben die Ressorts gemäß des EU ex ante-Verfahrens eine eigene Aufwandschätzung für Deutschland anzufertigen. Im Berichtszeitraum haben die Ressorts zu insgesamt zehn Legislativvorschlägen eine eigene Schätzung vorgenommen, zu denen der NKR Stellung genommen hat.

Als eine häufig auftretende Schwierigkeit bei den Schätzungen erwies sich dabei, dass die Folgenabschätzungen der EU-Kommission nur in knapp der Hälfte der Fälle gut nachvollziehbar waren, sodass daraus Rückschlüsse für die Aufwandsschätzungen in Deutschland möglich waren.

*Folgenabschätzungen der EU-Kommission sind zu oft nicht hinreichend nachvollziehbar*

So beruhen z.B. die Schätzungen der EU-Kommission zum europäischen Mindestlohn auf einem Modell, das zwar abstrakt erklärt wird, bei dem jedoch die konkreten zugrunde liegende Annahmen für die Simulation der Verdienstentwicklungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten, darunter auch Deutschland, nicht zur Verfügung gestellt wurden.



Der NKR wird sich deshalb weiterhin bei der EU-Kommission dafür einsetzen, die Folgenabschätzungen so zu verfassen, dass die zugrunde liegenden Annahmen etc. nachvollziehbar sind.

*Praxiserfahrung sollte ins EU ex ante-Verfahren einfließen können*

Das EU ex ante-Verfahren ist bisher als rein regierungsinternes Verfahren organisiert. Die Wirtschaft hat dabei keine Gelegenheit, systematisch ihre Expertise zu den Folgekosten in Deutschland einzubringen.

Gemeinsam mit den Verbänden Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI), Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK) und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. (BDA) hat sich der NKR deshalb dafür eingesetzt, zwei Pilotverfahren durchzuführen.

Dabei ist vorgesehen, dass die Verbände durch ihre Mitgliedsunternehmen konkrete Angaben aus der betrieblichen Praxis zu den Schätzungen für den Aufwand in Deutschland beisteuern. Ziel ist es, dass die Schätzungen zum möglichen Aufwand in Deutschland dadurch auf möglichst zuverlässigen Grundlagen beruhen.

*Auch der Bundestag sollte vom Mehrwert des EU ex ante-Verfahrens profitieren*

Auch der Deutsche Bundestag erhält bisher keine Informationen über die Ergebnisse des EU ex ante-Verfahrens. Aus NKR-Sicht ist dies insofern unverständlich, als der Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union an der Willensbildung des Bundes mitwirkt.

Wesentlicher Bestandteil der Willensbildung sind auch die möglichen Folgekosten für Deutschland, die aus Legislativvorschlägen der EU-Kommission resultieren können. Der NKR wird sich deshalb auch in der neuen Legislaturperiode dafür einsetzen, dass der Bundestag ein detaillierteres Bild als bisher über die möglichen Folgekosten aus EU-Vorhaben erhält.





## 5. Anhang



## 5. Anhang

### 5.1 Rückblick auf relevante Ereignisse in der dritten NKR-Mandatszeit

Datum	Ereignis	Seite
08/2017	Onlinezugangsgesetz (OZG) tritt in Kraft	18
10/2017	NKR-Gutachten: „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“	26
11/2017	NKR veröffentlicht Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit von Staat und Verwaltung	38
11/2019	Staatssekretärsbeschluss zur Ermittlung und Darstellung des Nutzens in Regelungsvorhaben der Bundesregierung	50
11/2019	Staatssekretärsbeschluss zur Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption	52
10/2019	NKR-Gutachten: „Erst der Inhalt dann die Paragraphen“	53
01/2018	Einrichtung NKR in Baden-Württemberg	56
10/2020	NKR: Konjunkturpaket zum Nulltarif	58

### 5.2 Bisherige Gutachten im Auftrag des NKR

Datum	Titel des Gutachtes
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, Länder 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
10/2019	Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten.
06/2021	Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff
06/2021	Das Servicehandbuch – Wegweiser für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen

### 5.3 Evaluierung von Regelungsvorhaben 2020-2021

Jahr	Ressort	Regelungsvorhaben
2021	BMI	Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Datenschutz-Grundverordnung und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680
2021	BMWi	Gesetz zur Umsetzung der aufsichts- und berufsrechtlichen Regelungen der Richtlinie 2014/56/EU sowie Vorgaben der VO (EU) Nr. 537/2014 bei Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse
2021	BMWi	Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung der kerntechnischen Entsorgung
2021	BMAS	Gesetz zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen
2021	BMF	Gesetz zur Bekämpfung der Steuerumgehung und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften
2021	BMU	Zweites Gesetz zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
2021	BK	Gesetz zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts
2021	BMU	Gesetz zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Nagoya-Protokoll und aus der Verordnung EU Nr. 511/2014 vom 16. April 2014
2021	BMF	Verordnung zur Änderung der Zahlungsinstituts-Prüfungsberichtsverordnung
2021	BMFSFJ	Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung
2021	BMVI	Neuntes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften
2021	BMFSFJ	Formulierungshilfe zum Gesetz zur Neuregelung des Mutterschutzrechts - Drucksache 18/8963
2021	BMU	Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer
2021	BMVI	Erste Verordnung zur Änderung der Berufskraftfahrer-Qualifikations-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften
2021	BMEL	Verordnung über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und betriebliche Stoffstrombilanzen
2021	BMF	Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds
2021	BK	Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes
2021	BMVI	Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen
2022	BMF	Verordnung zur Anwendung von bankaufsichtsrechtlichen Vorschriften auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie zur Zuweisung der Aufsicht über die Einhaltung dieser Vorschriften an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
2022	BMI	Gesetz zur Änderung des Asylgesetzes
2022	BMAS	Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben
2022	BMI	Gesetz zur Neuregelung des Mikrozensus und zur Änderung weiterer Statistikgesetze
2022	BMF	Verordnung zum Produktinformationsblatt und zu weiteren Informationspflichten bei zertifizierten Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen nach dem Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz
2022	BMF	Gesetz zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/843)
2022	BMF	Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen
2022	BMJV	Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 655/2014 sowie zur Änderung sonstiger zivilprozessualer Vorschriften
2022	BMF	Gesetz zur Einführung einer Pflicht zur Mitteilung von Steuergestaltungen
2022	BMF	Verordnung zur Änderung der Institutsvergütungsverordnung

2022	BMG	Gesetz für eine bessere Versorgung durch Digitalisierung und Innovation
2022	BMVI	Viertes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes
2022	BMVI	Verordnung über die Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr und zur Änderung weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften
2022	BMJV	Gesetz zur Umsetzung der Berufsanerkenntnisrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe
2022	BMF	Verordnung zu den nach dem Geldwäschegesetz meldepflichtigen Sachverhalten im Immobilienbereich
2022	BMI	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union
2022	BMI	Erstes Gesetz zur Änderung des Europolgesetzes
2022	BMI	Erste Verordnung zur Änderung der BSI-Kritisverordnung
2022	BMWi	Gesetz zur Änderung des Energiestatistikgesetzes
2022	BMAS	Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts
2022	BMVI	Gesetz zum Verbot des Betriebs lauter Güterwagen
2022	BMI	Erstes Gesetz zur Änderung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes
2022	BMU	Gesetz zur Neuordnung des Rechts zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung
2022	BMFSFJ	Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe
2022	BMAS	Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge
2022	BMF	Verordnung über den Inhalt der Prüfungsberichte zu den Jahresabschlüssen
2022	BMWi	Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze
2022	BMF	Begleitgesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften
2022	BMU	Zweiundvierzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
2022	BMF	Zweites Gesetz zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen
2022	BMU	Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung
2022	BMU	Gesetz über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen
2022	BMG	Achtzehnte Verordnung zur Änderung der Arzneimittelverschreibungsverordnung
2022	BMU	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Umsetzung der Durchführungsbeschlüsse 2014/687/EU und 2014/738/EU
2022	BMG	Gesetz zur Reform der Pflegeberufe
2022	BMI	Gesetz zur Umsetzung der RL 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen
2022	BMAS	Integrationsgesetz
2022	BMU	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen
2022	BMVg	Verordnung über den Vorbereitungsdienst für den gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst in der Bundeswehr
2022	BMAS	Formulierungshilfe zu dem Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften
2022	BMWi	Erstes Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze
2022	BMWi	Siebzehnte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung
2022	BMU	Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen

## 5.4 Wichtige NKR-Termine im Berichtszeitraum

Datum	Ereignis	Teilnahme NKR
Wichtige Termine ab Juli 2020		
03.07.2020	Gespräch mit den Hauptgeschäftsführern der Spitzenverbände der Wirtschaft	Dr. Ludewig, Schleyer
10.07.2020	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
13.07.2020	Gespräch mit Frau Maag, MdB (Gesundheitspolitische Sprecherin der CDU/CSU Bundestagsfraktion)	Wicklein
27.07.2020	Gespräch mit Frau Staatsministerin Bär, MdB, zum Digitalen Servicestandard	Grieser
21.08.2020	Gespräch mit Herrn Dr. Kriedel (Mitglied des Vorstandes der Kassenärztlichen Bundesvereinigung)	Wicklein
25.08.2020	Gespräch mit Herrn Ministerpräsidenten Kretschmer (Sachsen) und Herrn Czupalla (Vorsitzender des NKR-Sachsen)	Dr. Ludewig
26.08.2020	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
31.08.2020	Webkonferenz der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung "Vom Gesetz zur Umsetzung: Neue Prozesse für einen besseren Staat"	Prof. Dr. Kuhlmann
31.08.2020	Gespräch mit Herrn Dr. Weise (Vorstandsvorsitzender Hertie-School), Herrn Schleichert und Herrn Dr. Leder (Deloitte)	Dr. Ludewig
10.09.2020	Gespräch mit Herrn Dr. Steinbach (Wirtschaftsminister Brandenburg)	Dr. Ludewig, Prof. Dr. Versteyl, Wicklein
11.09.2020	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
11.09.2020	Treffen mit Wissenschaftlichem Beirat (BMEL)	Störr-Ritter
15.09.2020	Treffen mit Frau Staatssekretärin Kasch (BMEL)	Störr-Ritter
21.09.2020	Gespräch mit Herrn von Notz, MdB	Dr. Dückert
24.09.2020	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
24.09.2020	Gespräch mit Herrn Staatsminister Dr. Hoppenstedt, MdB	Dr. Ludewig
24.09.2020	Gespräch mit Vorsitzender NKR Baden-Württemberg. Frau Dr. Meister-Scheufelen, Freiburg	Störr-Ritter
28.09.2020	Work-Shop, Lars Feld, Walter-Eucken-Institut, Freiburg, Digitalisierung und Ordnungspolitik	Störr-Ritter
01.10.2020	Gespräch mit Frau Staatssekretärin Kathrin Schütz, Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart zur Beteiligung der Länderressorts an Kostenermittlung	Störr-Ritter
09.10.2020	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
14.10.2020	Anhörung im Sächsischen Landtag zur NKR-Novelle	Spengler
14.10.2020	Teilnahme an der Ratsarbeitsgruppe „Geschichte wird gemacht“	Dr. Ludewig
21.10.2020	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
21.10.2020	Gespräch mit Frau Bundeskanzlerin Merkel, MdB und im Anschluss Übergabe des NKR-Jahresberichts 2020	Dr. Ludewig, Prof. Dr. Kuhlmann
26.10.2020	Gespräch mit Herrn Dr. Weise, Herrn Zander und Herrn Prof. Hammerschmid zum Thema: „Effizienz in der Verwaltung“	Dr. Ludewig
26.10.2020	Gespräch mit Herrn Minister Dr. Althusmann, MdL (Niedersachsens Minister für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung)	Dr. Ludewig
28.10.2020	Gespräch mit Frau Dittmer, MdB (Gesundheitspolitische Sprecherin der SPD Bundestagsfraktion)	Wicklein

02.11.2020	RegWatchEurope Boardmeeting, virtuell	Dr. Ludewig, Prof. Dr. Kuhlmann
03.11.2020	Internationale Konferenz des BMWi zur Besseren Rechtssetzung	Dr. Ludewig, Prof. Dr. Kuhlmann
05.11.2020	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
06.11.2020	Gespräch mit Frau Stoff-Ahnis (Mitglied des Vorstands des GKV-Spitzenverbandes)	Wicklein
09.11.2020	Gespräch mit Frau Bundeskanzlerin Merkel, MdB und Herrn Bundesminister Seehofer, MdB	Dr. Ludewig
11.11.2020	Gespräch mit Frau Staatsrätin Karolina Gernbauer (Amtschefin der Bayer. Staatskanzlei)	Grieser
12.11.2020	Gespräch mit Herrn Thomas Jarzombek, MdB	Dr. Ludewig
16.11.2020	Virtueller Wirtschaftstag 2020	Dr. Ludewig
19.11.2020	Bieterpräsentation – Gutachten NKR 2020 / 2021	Störr-Ritter, Prof. Dr. Kuhlmann, Dr. Dückert
20.11.2020	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
01.12.2020	Gespräch mit Herrn Staatsminister Dr. Hoppenstedt, MdB und Al'in Christiansen	Dr. Ludewig
01.12.2020	Gespräch mit Herrn Bundesminister Scholz, MdB (BMF)	Dr. Ludewig
02.12.2020	Veranstaltung des Joint Research Centres der EU-Kommission, (virtuelle Teilnahme)	Dr. Ludewig
03.12.2020	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
04.12.2020	Gespräch mit Herrn Heilmann, MdB und Frau Schön, MdB, virtuell	Dr. Ludewig
04.12.2020	Behördenspiegel Panelteilnahme: Digitalstaat, Digitalisierungstreiber	Störr-Ritter
15.12.2020	Kick-off-Meeting zum NKR-Gutachten "Einkommensbegriff harmonisieren" mit msg systems und Ruhr-Universität Bochum	Störr-Ritter, Prof. Dr. Kuhlmann
15.12.2020	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
17.12.2020	Teilnahme am 2. Berichterstattergespräch zum Registermodernisierungsgesetz, virtuell	Dr. Ludewig
<b>Wichtige Termine ab Januar 2021</b>		
11.01.2021	Bundestag-Anhörung zu Anträgen der FDP und AfD zur Vorfälligkeit der SV-Beiträge im Ausschuss für Arbeit & Soziales, virtuell	Dr. Dückert
11.01.2021	Podiumsdiskussion bei den Berliner Steuergesprächen, virtuell	Schleyer
15.01.2021	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
15.01.2021	Follow-Up-Gespräch mit Herrn Parlamentarischer Staatssekretär Prof. Dr. Krings (BMI) über das Registermodernisierungsgesetz	Dr. Ludewig
15.01.2021	Gespräch mit Frau Staatsrätin Karolina Gernbauer (Amtschefin der Bayer. Staatskanzlei)	Grieser
20.01.2021	Gespräch mit der Bundeszahnärztekammer, virtuell	Wicklein
28.01.2021	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
01.02.2021	1. Beiratssitzung zum Zukunftskongress Staat & Verwaltung 2021, virtuell	Dr. Ludewig
01.02.2021	Gespräch mit Frau Al'in Dr. Scholl (BMWi)	Dr. Ludewig
05.02.2021	Gespräch mit Herrn Staatsminister Dr. Hoppenstedt, MdB	Dr. Ludewig
09.02.2021	Bieterpräsentation NKR-Gutachten 2021 Kochbuch digitale Verwaltungsleistungen	Wicklein, Prof. Dr. Kuhlmann
09.02.2021	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Schrödter (CdS Schleswig-Holstein)	Dr. Ludewig

10.02.2021	Gespräch mit Frau Staatssekretärin Kasch (BMEL)	Störr-Ritter
10.02.2021	Austausch mit Vertragsärzten (KBV) zu Bürokratie	Wicklein
11.02.2021	Gespräch mit Herrn Staatsminister Robra (CdS Sachsen-Anhalt)	Dr. Ludewig
11.02.2021	Gespräch mit Frau Staatssekretärin Seifert (BMFSFJ)	Dr. Dückert
12.02.2021	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
18.02- 19.02.2021	Veranstaltung zum „guten Regieren“ der Böll-Akademie, virtuell	Dr. Dückert
23.02.2021	Gespräch mit Herrn Prof. Dr. Küchen (Hauptgeschäftsführer des Mineralölwirtschaftsverbandes), virtuell	Dr. Ludewig
26.02.2021	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
03.03.2021	Gespräch mit Herrn Kühn (Hauptgeschäftsführer UNITI), virtuell	Dr. Ludewig
09.03.2021	Kick-off-Veranstaltung zum NKR-Auftrag Service Manual	Prof. Dr. Kuhlmann, Wicklein
09.03.2021	Gespräch mit Herrn Staatsrat Pörksen (Vorsitzender IT-Planungsrat) und Herrn Pfromm (CDO Hamburg), virtuell	Dr. Ludewig
10.03.2021	Telefonat mit Vize Präsident Šefčovič (EU-KOM)	Dr. Ludewig
12.03.2021	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
16.03.2021	Telefonkonferenz mit Frau Bundeskanzlerin Dr. Merkel, Herrn Bundesminister Scholz (BMF) und Herrn Staatsminister Dr Hoppenstedt, MdB	Dr. Ludewig
24.03.2021	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
15.04.2021	Telefonat mit Herrn Bundesminister Seehofer, MdB (BMI)	Dr. Ludewig
16.04.2021	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
20.04.2021	Virtueller Austausch mit dem Vorsitzenden des französischen Conseil d'évaluation des normes (CNEN), Alain Lambert	Dr. Ludewig
22.04.2021	Gespräch mit Herrn Staatsrat Dr. Hagen (Bremen)	Prof. Dr. Kuhlmann
26.04.2021	Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Richter (BMI)	Dr. Ludewig
29.04.2021	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
05.05.2021	Gespräch mit Herrn Staatsrat Dr. Hagen (Bremen)	Prof. Dr. Kuhlmann
06.05.2021	Annual Conference des Regulatory Scrutiny Boards, virtuell	Dr. Ludewig
12.05.2021	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
12.05.2021	Behördenspiegel Panelteilnahme: Künstliche Intelligenz in Verwaltung und Unternehmen	Störr-Ritter
16.05.2021	Gespräch mit Herrn Staatsminister Dr. Hoppenstedt, MdB	Dr. Ludewig
27.05.2021	Interview mit Herrn Harald Felling (CEO Stein-Hardenberg Institut / INIT)	Dr. Ludewig
28.05.2021	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
02.06.2021	RegWatchEurope Board Meeting, virtuell	Dr. Ludewig
03.06.2021	Gespräch mit Herrn Staatsrat Pörksen (Vorsitzender IT-Planungsrat) und Herrn Pfromm (CDO Hamburg), virtuell	Dr. Ludewig
04.06.2021	Videokonferenz mit Herrn Brinkhaus, MdB (Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion)	Dr. Ludewig
10.06.2021	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
16.06.2021	D21 Panelteilnahme: „Monitor Digitale Verwaltung #5“	Störr-Ritter

17.06.2021	Gespräch mit IHK Erfurt und Herrn Minister Prof. Dr. Hoff (CdS Thüringen)	Dr. Ludewig
17.06.2021	Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau	Dr. Ludewig, Prof. Dr. Kuhlmann
23.06.2021	35. IT-Planungsratssitzung, virtuell	Prof. Dr. Kuhlmann
23.06.2021	Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestag zum TOP: „Bericht über den in der 19. Legislaturperiode auf- und abgebauten Bürokratieaufwand im Finanzressort“	Schleyer
24.06.2021	NKR-Sitzung, virtuell	NKR
29.06.2021	Veranstaltung Hamburg, Bremen und NKR zur Vorstellung des NKR-Gutachtens zum Einkommensbegriff, virtuell bzw. Landesvertretung Hamburg in Berlin	Störr-Ritter
01.07.2021	Expertenrat Staat und Verwaltung, BDI, Videokonferenz	Störr-Ritter
01.07.2021	Behördenspiegel, Panelteilnahme, „Post-Corona-Digitalisierung“	Störr-Ritter
09.07.2021	NKR-Sitzung	NKR
13.07.2021	Innovationsring Bayerischer Landkreistag: Vorstellung Digital Monitor #5 und Verwaltungsmodernisierung mit Diskussion im Rahmen einer Videokonferenz	Störr-Ritter
16.07.2021	NKR-Sitzung	NKR

## 5.5 Übersicht über die NKR-Berichterstatter

Ressort	Berichterstatter	Mitarbeiter im NKR-Sekretariat
Bundeskanzleramt	Dr. Johannes Ludewig	Dr. Thomas Danken
Auswärtiges Amt	Dr. Johannes Ludewig	Kathleen Jennrich
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	Kathleen Jennrich
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Dr. Thea Dückert	Sandra Matk
Bundesministerium für Gesundheit	Andrea Wicklein	Maximilian von Koppenfels
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	Gudrun Grieser	Lutz Engelmann
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	Prof. Dr. Andrea Verstejl	Dr. Sabine Karl
Bundesministerium für Bildung und Forschung	Gudrun Grieser	Dr. Thomas Danken
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Hanns-Eberhard Schleyer	Kathleen Jennrich
Beauftragte des NKR für E-Government	Dorothea Störr-Ritter	

### Sekretariat

Leiter: Florian Spengler

Mitarbeiter: Caroline Bernhardt, Lisann Bruchmann, Dr. Thomas Danken, Lutz Engelmann, Manuela Gudat, Dr. Janina Hatt, Sandra Hub, Pawel Janowski, Kathleen Jennrich, Petra Kammer, Dr. Sabine Karl, Hannes Kühn, Sandra Matk, Dr. Bertil Sander, Maximilian von Koppenfels

## 5.6 Übersicht über NKR-Zusammensetzungen vergangener Mandatszeiten

Mitglieder des NKR	
1. Mandatszeit 2006-2011	2. Mandatszeit 2011-2016
Dr. Ludewig, Johannes (Vorsitzender)	Dr. Ludewig, Johannes (Vorsitzender)
Catenhusen, Wolf-Michael (stellv. Vorsitzender)	Catenhusen, Wolf-Michael (stellv. Vorsitzender)
Bachmaier, Hermann	Dr. Dückert, Thea
Dr. Barbier, Hans D. (bis 02/2010)	Funke, Rainer (bis 09/2016)
Prof. Dr. Färber, Gisela	Grieser, Gudrun
Funke, Rainer (ab 02/2010)	Hahlen, Johann (ab 03/2013 bis 09/2016)
Kreibohm, Henning	Prof. Dr. Kuhlmann, Sabine
Dr. Schoser, Franz (ab 12/2006)	Lechner, Sebastian (bis 03/2013)
Prof. Dr. Snower, Dennis J. (bis 12/2006)	Schleyer, Hanns-Eberhard
Prof. Dr. Wittmann, Johann	Störr-Ritter, Dorothea
Lechner, Sebastian (nach NKR-Erweiterung ab 03/2011)	Prof. Dr. Versteysl, Andrea
Prof. Dr. Versteysl, Andrea (nach NKR-Erweiterung ab 03/2011)	
3. Mandatszeit 2016-2021	Leiter des Sekretariats des Nationalen Normenkontrollrates
Dr. Ludewig, Johannes (Vorsitzender)	Henter, Alwin (1. Mandatszeit)
Prof. Dr. Kuhlmann, Sabine (stellv. Vorsitzende)	Dr. Böllhoff, Dominik (2. Mandatszeit)
Catenhusen, Wolf-Michael (bis 05/2019)	Spengler, Florian (3. Mandatszeit)
Dr. Dückert, Thea	
Grieser, Gudrun	
Dr. Holtschneider, Rainer	
Schleyer, Hanns-Eberhard	
Störr-Ritter, Dorothea	
Prof. Dr. Versteysl, Andrea	
Prof. Dr. Conny Mayer-Bonde	
Andrea Wicklein (ab 9/2019)	

## 5.7 Staatsminister für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt seit 2005

StM Hildegard Müller (11/2005 bis 09/2008)

Staatssekretär Hans Bernhard Beus (10/2006 bis 12/2007, Vertreter von StM. Müller)

StM Hermann Gröhe (10/2008 bis 10/2009)

StM Eckardt v. Klaeden (10/2009 bis 09/2013)

StM Prof. Dr. Helge Braun (10/2013 bis 10/2017/März 2018)

StM Dr. Hendrik Hoppenstedt (seit März 2018)

## 5.8 Abbildungsverzeichnis

Abbildung	Bezeichnung der Abbildung	Seite
Abb. 1	Erfüllungsaufwand (2011 bis 2021)	11
Abb. 2	Jährlicher Erfüllungsaufwand im Saldo (2011 bis 2016 und 2011 bis 2021)	13
Abb. 3	Einmaliger Erfüllungsaufwand (2011 bis 2021)	14
Abb. 4	Stand der OZG-Umsetzung	21
Abb. 5	Umsetzungsstrukturen und Digitalisierungsverantwortliche	22
Abb. 6	Graphic Recording „Einkommen digitaltauglich definieren“, Senatskanzlei Hamburg	29
Abb. 7	Servicestandard für die OZG-Umsetzung	33
Abb. 8	Phasenmodell des Servicehandbuchs	34
Abb. 9	„International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index“ 2019: Deutschland auf Platz 19	37
Abb. 10	Ist Deutschlands öffentlicher Sektor fit für die neuen Herausforderungen?	41
Abb. 11	Elemente zur Initiative „Leistungsfähige Verwaltung, zukunftsfester Staat“	42
Abb. 12	Regelungsvorhaben mit sehr kurzer Frist	46
Abb. 13	Corona-Vorhaben mit sehr kurzer Frist	47
Abb. 14	Formulierungshilfen mit sehr kurzer Frist	47
Abb. 15	Monitor Erfüllungsaufwand (Stand: 30. Juni 2021)	66
Abb. 16	Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für Bürger im Berichtszeitraum 2020/21	68
Abb. 17	Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für Bürger im Berichtszeitraum 2020/21	69
Abb. 18	Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2020/21	70
Abb. 19	Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2020/21	72
Abb. 20	Vorhaben mit den größten Entlastungen von jährlichen Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2020/21	73
Abb. 21	Vorhaben mit den größten jährlichen Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2020/21	74
Abb. 22	Entwicklung des Bürokratiekostenindex seit Bestandsmessung	75
Abb. 23	Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2020/21	76
Abb. 24	Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2020/21	77
Abb. 25	Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2020/21	78
Abb. 26	Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2020/21	79
Abb. 27	Entwicklung der ‚One in one out‘-Bilanz seit 2015	80
Abb. 28	Ablauf des EU ex ante-Verfahrens	82

## 5.9 Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AfD	Alternative für Deutschland
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V.
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
BEG III	Drittes Bürokratieentlastungsgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
bitkom	Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V.
BKAmt	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
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
CDO	Chief Digital Officer
CdS	Chef der Staatskanzlei / Senatskanzlei
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEO	Chief Executive Officer
CIO	Chief Information Officer
CO <sub>2</sub>	Formel für Kohlenstoffdioxid
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
dit.bund	Digital Innovation Team des BMI
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DSK	Datenschutzkonferenz
EfA-Leistungen	Einer-für-Alle-Leistungen
eIDAS	Electronic Identification, Authentication and Trust Services
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission

FDP	Freie Demokratische Partei
FFP2-Masken	Filtering Face Piece (Feinstaubmaske)
FITKO	Föderale IT-Kooperation
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
IMK	Innenministerkonferenz
IT	Informationstechnologie
ITZBund	Informationstechnikzentrum Bund
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KoSIT	Koordinierungsstelle für IT-Standards
MdB	Mitglied des Bundestages
MdL	Mitglied des Landtages
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
NEGZ	Nationales E-Government Kompetenzzentrum
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIOO	„One in one out“
OZG	Onlinezugangsgesetz
SARS-CoV-2	Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus Type 2 (deutsch: Schweres-akutes-Atemwegssyndrom-Coronavirus Typ 2)
SDG	Single Digital Gateway
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
St-Ausschuss	Staatssekretärsausschuss
StBA	Statistisches Bundesamt
StM	Staatsminister
SV-Beiträge	Sozialversicherungsbeiträge
UNITI	Bundesverband mittelständischer Mineralölunternehmen e.V.
VITAKO	Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V.
VO	Verordnung
WMK	Wirtschaftsministerkonferenz

## **Bildnachweis**

- Seite 4 Gabriele Diwald / Unsplash.com
- Seite 8 Guido Bergmann/ Bundesregierung
- Seite 10 Daniel Novykov / Unsplash.com
- Seite 16 Mika Baumeister / Unsplash.com
- Seite 36 Headway / Unsplash.com
- Seite 44 Wesley Tingey / Unsplash.com
- Seite 64 Francesco Luca Labianca / Unsplash.com
- Seite 86 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](http://www.normenkontrollrat.bund.de)  
[nkr@bk.bund.de](mailto:nkr@bk.bund.de)

### Stand

Juli 2021

### 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

