

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Bericht der Bundesregierung 2017 nach § 7 des Gesetzes
zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates**

Bessere Rechtsetzung 2017: Die Bürokratiebremse wirkt

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	3
Das Wichtigste in Kürze	4
A Die Bürokratiebremse („One in, one out-Regel“)	6
B Lebenslagenbefragung	11
C Arbeitsprogramme 2014 und 2016	16
D Digitalisierung	17
E Projekte	25
F Evaluierung	28
G Zusammenarbeit mit strategischen Partnern	29
G.1 Länder und Kommunen	29
G.2 Nationaler Normenkontrollrat	29
H Internationale Zusammenarbeit	30
H.1 Europäische Union	30
H.2 OECD	32

	Seite
I Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands	33
I.1 Allgemeines	33
I.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands	34
I.2.1 Übergreifende Entwicklung	34
I.2.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands nach Normenadressatengruppen	36
I.2.3 Entwicklung des Bürokratiekostenindex	40
I.2.4 Nachmessung des Erfüllungsaufwands	42
Anlagen	43
Stellungnahme des Normenkontrollrates	49

Vorwort

Die Qualität von Gesetzen erweist sich im richtigen Leben. Deswegen befasst sich die Bundesregierung intensiv mit ihren Regelungsentwürfen, untersucht vor ihren Entscheidungen die möglichen Folgen und überprüft einige Jahre nach Inkrafttreten, ob die Ziele der Vorhaben auch erreicht wurden. Dennoch klagen Betroffene nach wie vor häufig über zu kleinteilige Regulierung und wachsende Belastungen.

Ob bestimmte Rechtsvorschriften „gut“ sind, wird dabei je nach Blickwinkel und Wertvorstellungen oft unterschiedlich beurteilt. So haben Betroffene an das Recht meist andere Erwartungen als zum Beispiel Fachleute. Gleichzeitig wissen wir: In Deutschland können wir uns darauf verlassen, dass das Recht gilt und – wenn erforderlich – auch durchgesetzt und eingeklagt werden kann. Das setzen Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und die Verwaltung als selbstverständlich voraus.

Gutes Recht liefert so ein stabiles Fundament für unser Zusammenleben in Freiheit. Es hilft uns, Wohlstand und Gerechtigkeit zu mehren, Probleme zu lösen und Innovationen zu fördern. In diesem Sinne ist das Bundesrecht ein unverzichtbares, über Jahrzehnte aufgebautes öffentliches Gut. Gemeinsam mit Bundestag und Bundesrat hat die Bundesregierung die Aufgabe, dieses Gut in seinem Wert zu erhalten und es an aktuelle Entwicklungen anzupassen.

Unser besonderes Augenmerk liegt darauf, Gesetze einfach, verständlich und zielgenau zu fassen. Im Jahr 2017 setzte sich dabei die insgesamt positive Entwicklung der Vorjahre fort, obwohl die Belastung der Wirtschaft etwas gestiegen ist: Für das nationale Recht wirkt die Bürokratiebremse, die Digitalisierung beginnt ihre entlastende Wirkung zu zeigen, zahl-reiche Einzelprojekte konnten erfolgreich abgeschlossen werden. Näheres dazu finden Sie in diesem Bericht; für eilige Leser kurz zusammengefasst auf den Seiten 4 und 5.

In den kommenden Jahren gilt es, das Recht weiter zu entwickeln und dabei neuen Herausforderungen gerecht zu werden. National und bei der EU wollen wir uns auf das Wesentliche konzentrieren, mit den Betroffenen sprechen, Alternativen sorgfältig abwägen und bei Bedarf erproben. Die dafür notwendige Zeit ist gut investiert, um die Qualität des Rechts weiter zu steigern und Belastungen spürbar abzubauen. Wir werden uns deswegen auch auf der EU-Ebene dafür einsetzen, eine Bürokratiebremse nach dem „One in, one out“-Prinzip einzuführen. Unsere Mitwirkung am Entstehen von EU-Recht sollten wir ebenfalls daran ausrichten.

Ihr

Dr. Hendrik Hoppenstedt MdB

Staatsminister bei der Bundeskanzlerin

Das Wichtigste in Kürze

Die Bürokratiebremse wirkt

Drei Jahre nach Einführung der Bürokratiebremse („One in, one out“-Regel) fällt die Bilanz sehr positiv aus: Die Wirtschaft konnte seither um laufenden Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 1,9 Milliarden Euro entlastet werden. 2017 betrug die Entlastung etwa 305 Millionen Euro. Damit ist die Bürokratiebremse ein wirksames Instrument, um den Erfüllungsaufwand zu begrenzen.

Bundesregierung sorgt für Kostentransparenz bei EU-Regelungsvorhaben

Allerdings hat der Erfüllungsaufwand, der für die Wirtschaft aus der Umsetzung von EU-Vorgaben entstand, 2017 um rund eine Milliarde Euro zugenommen. Die Bundesregierung setzt sich daher auf europäischer Ebene weiter nachdrücklich für eine Begrenzung des Erfüllungsaufwands und für eine gezielte Reduzierung von Bürokratiekosten ein, damit die Belastung für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung aus EU-rechtlichen Vorgaben minimiert wird. Wirksames Instrument ist dabei das EU-ex-ante-Verfahren, mit dem die Bundesregierung die Kosten, die mit geplanten EU-Regelungen verbunden sind, frühzeitig ermittelt. Die Bundesregierung kann dann in den Verhandlungen in Brüssel auf weniger belastende Regelungen hinwirken.

Erfüllungsaufwand für Bürger leicht gestiegen

Nachdem 2016 noch ein Rückgang des Erfüllungsaufwands für Bürgerinnen und Bürger um rund zwei Millionen Stunden zu verzeichnen war, ist dieser Aufwand 2017 um 750.000 Stunden gestiegen. Verantwortlich dafür waren in erster Linie neue Vorgaben zur zahnärztlichen Ausbildung, die 2017 im Interesse der Patientinnen und Patienten anspruchsvoller gestaltet wurde.

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung leicht zurückgegangen

Die Verwaltung wurde 2017 entlastet: Ihr Erfüllungsaufwand ist um rund 26 Millionen Euro zurückgegangen. Belastungen aus der Umstrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes und der Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben konnten mit Entlastungen aus der sog. Unterschwellenvergabeordnung überkompensiert werden.

Umstellungsaufwand der Wirtschaft so niedrig wie nie zuvor

Die 2017 von der Bundesregierung verabschiedeten Vorhaben führten zu einem geringeren Umstellungsaufwand als in den Vorjahren. Bei den Bürgerinnen und Bürgern verursachten die Umstellungen gar keinen Aufwand, und für die Wirtschaft ergab sich mit rund 612 Millionen Euro der niedrigste Umstellungsaufwand seit Einführung der Methodik. Die Verwaltung war mit 510 Millionen Euro belastet, ein Umstellungsaufwand, der um fast ein Viertel unter dem langjährigen Durchschnitt liegt.

Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) sorgt für hohe Entlastung bei der Wirtschaft

Entlastung brachte 2017 v. a. die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), mit der die öffentliche Auftragsvergabe unterhalb bestimmter Schwellenwerte geregelt wird. Die UVgO überträgt die Vorteile der Vergaberechtsmodernisierung aus dem Jahr 2016, die nur für EU-weite Vergaben gilt, auf Vergaben unterhalb der EU-Schwelle. Die Entlastung durch die UVgO auf Bundes- und Landesebene kann zwar wegen der bisher fehlenden Vergabestatistik nur geschätzt werden. Insgesamt wird die Kostenreduzierung für die Wirtschaft aber signifikant ausfallen. Die Schätzungen belaufen sich auf 3,9 Milliarden Euro. Ausschlaggebend für diese hohe Summe ist die Einführung der elektronischen Vergabe, die nun oberhalb der Bagatellgrenze vorgeschrieben, unterhalb der Grenze freiwillig ist.

Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen überwiegend zufrieden mit der Verwaltung

Bereits zum zweiten Mal nach 2015 befragte das Statistische Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nach ihren Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung. Erneut ergab die Untersuchung, dass die Befragten weitgehend zufrieden sind. Die detaillierten Ergebnisse können helfen, noch vorhandene Schwachstellen zu identifizieren. In Workshops erarbeiten Expertinnen und Experten dazu Verbesserungsvorschläge, die in ein geplantes neues Arbeitsprogramm der Bundesregierung einfließen sollen.

Arbeitsprogramme 2014 und 2016 nahezu vollständig umgesetzt

In der vergangenen Legislaturperiode hat die Bundesregierung Arbeitsprogramme beschlossen, um Bürokratie abzubauen, den Erfüllungsaufwand zu reduzieren, Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und die Rechtsetzung zu verbessern. Von den 94 Maßnahmen und Vorhaben sind 85 bereits realisiert, die übrigen wurden weitgehend auf den Weg gebracht.

Digitalisierung kommt voran

Die Digitalisierung der Verwaltung war im Jahr 2017 ein Schwerpunktthema der Bundesregierung, in das viele Ressourcen flossen. Die wichtigsten Projekte umfassten das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs sowie den Portalverbund mit dem Bürgerkonto.

Das Evaluierungskonzept trägt erste Früchte

Mit dem 2013 beschlossenen Evaluierungskonzept stellt die Bundesregierung sicher, dass gesetzliche Neuregelungen in der Praxis funktionieren. Im Jahr 2017 legten die Bundesministerien die ersten Evaluierungsberichte vor, in denen die Wirkungen neuer Gesetze analysiert werden. Außerdem enthalten die Berichte konkrete Handlungsempfehlungen, die bei zukünftigen Gesetzesvorhaben berücksichtigt werden können.

Erfüllungsaufwand von insgesamt 127 Vorhaben nachgemessen

Im Jahr 2017 führte das Statistische Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung insgesamt 127 Nachmessungen zum jährlichen Erfüllungsaufwand durch. Diese Nachmessungen liefern wertvolle Erkenntnisse über die tatsächlichen Auswirkungen der einzelnen Gesetze und Verordnungen. Zu den nachgemessenen Regelungsvorhaben gehört u. a. das Vergaberechtsmodernisierungsgesetz.

Internationale Zusammenarbeit

Die Bundesregierung hat ihre internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung fortgesetzt. Auch im Jahr 2017 gab es einen fruchtbaren Austausch mit Expertinnen und Experten aus vielen anderen Staaten, insbesondere aus der EU.

A Die Bürokratiebremse „One in, one out-Regel“

Neue Gesetze und Verordnungen sollen das Leben der Menschen und die Arbeit der Unternehmen in Deutschland verbessern. Allerdings bringen solche Neuerungen auch Nachteile mit sich: Gerade Unternehmen klagen oft über zu viel Reglementierung und einen hohen Erfüllungsaufwand, also über die Belastung, die eine neue Regelung für die Betroffenen nach sich zieht. Die Bundesregierung hat deshalb im Dezember 2014 vereinbart, mit einer Bürokratiebremse die Belastungen, die der Wirtschaft durch neue Gesetze und Verordnungen entstehen, dauerhaft zu begrenzen. Dabei gilt das Prinzip „One in, one out“: Das bedeutet: Wenn sich durch eine neue Regelung laufender Erfüllungsaufwand erhöht, muss dieser an anderer Stelle reduziert werden.

Die Bundesregierung hat seit 2015 insgesamt 158 Vorhaben beschlossen, die unter die Bürokratiebremse fallen. Davon führten 86 Vorhaben mit insgesamt 1.912 Millionen Euro zu einem Anstieg („in“) des laufenden Erfüllungsaufwands. Ihnen standen 72 Vorhaben gegenüber, die mit zusammen 2.783 Millionen Euro zu dessen Rückgang („out“) beigetragen haben.

Bei einer neuen Regelung kam allerdings die in der Bürokratiebremse vorgesehene Deckelung zum Tragen: Mit der Mindestlohnanpassungsverordnung erhöhten sich die Lohnkosten für die deutsche Wirtschaft pro Jahr um geschätzt eine Milliarde Euro. Der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau machte hier von seiner Deckelungsmöglichkeit Gebrauch und verständigte sich darauf, dass diese Belastungen nicht kompensiert werden müssen, weil die Mindestlohnkommission die Anpassung des Mindestlohns unabhängig von der Bundesregierung festlegt.

2017 wirkten sich 24 Vorhaben mit 196 Millionen Euro belastend und 19 Vorhaben mit 501 Millionen Euro entlastend auf die Wirtschaft aus. Damit hat sich im Berichtsjahr deren Erfüllungsaufwand, soweit er unter die Bürokratiebremse fällt, um rund 305 Millionen Euro verringert (siehe Anlage 1).

Das Ergebnis der Bürokratiebremse seit ihrer Einführung im Jahr 2015 kann sich sehen lassen: In den vergangenen drei Jahren hat sich der unter die Bürokratiebremse fallende laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft um knapp 1,9 Milliarden Euro verringert.

Was ist die Bürokratiebremse?

Die Bürokratiebremse für die Wirtschaft ist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Ziel ist es, die Belastungen für die Wirtschaft dauerhaft zu begrenzen.

Das Prinzip „One in, one out“ gilt grundsätzlich für alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung, die sich auf den laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft auswirken. Ausnahmen sind nur vorgesehen für Vorhaben, die

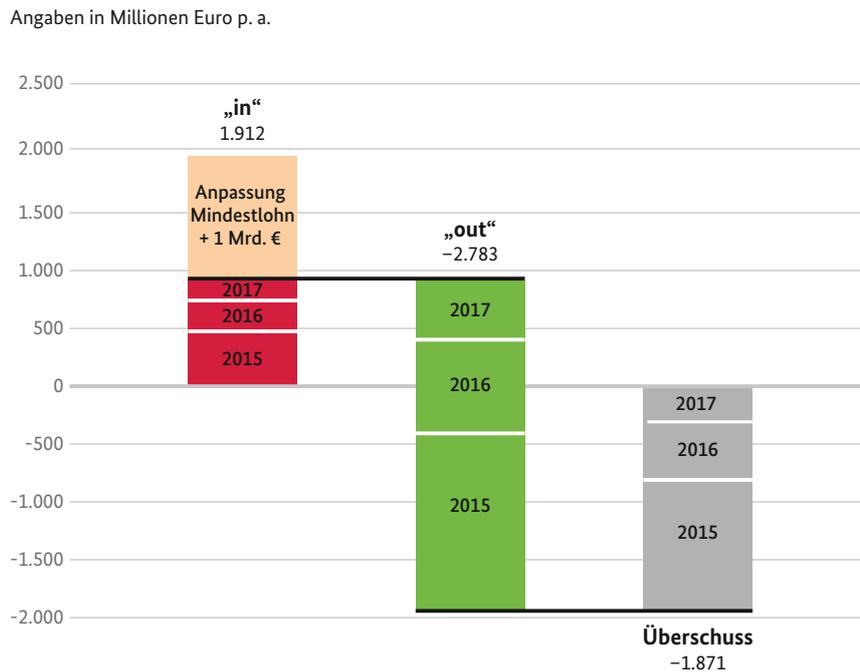
- EU-Vorgaben, internationale Verträge, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

sowie des Europäischen Gerichtshofs jeweils 1:1 umsetzen,

- der Abwehr erheblicher Gefahren dienen oder
- zeitlich begrenzte Wirkung haben (max. ein Jahr).

Dabei soll jedes Bundesministerium im gleichen Maße, in dem es durch neue Regelungen Belastungen für die Wirtschaft aufbaut, an anderer Stelle Belastungen abbauen. Entlastungsmaßnahmen sollen binnen eines Jahres vorgelegt werden.

Abbildung 1: „One in, one out“ – Bilanz für die Jahre 2015 bis 2017



Bei den Ausnahmen fällt lediglich die 1:1-Umsetzung von EU-Recht ins Gewicht. Seit Einführung der Bürokratiebremse hat die Bundesregierung 82 derartige Regelungsvorhaben beschlossen. Davon verursachen 71 Regelungsvorhaben laufenden Erfüllungsaufwand von insgesamt 1.641 Millionen Euro und 11 Regelungsvorhaben verringern ihn um insgesamt 841 Millionen Euro pro Jahr. Damit war in den vergangenen drei Jahren für die Wirtschaft laufender Erfüllungsaufwand von 800 Millionen Euro auf die 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben zurückzuführen. Die erfreuliche Nachricht: Auch wenn man diesen Betrag berücksichtigt, liegen die

Einsparungen für die deutsche Wirtschaft durch die Bürokratiebremse immer noch bei rund 1,1 Milliarden Euro.

Gesamtbilanz nach Ressorts

Im Wesentlichen hielten sich die einzelnen Ressorts an die Regel, dass sie Aufwand, den sie in ihrem Verantwortungsbereich verursachen, auch selbst kompensieren. Die Möglichkeit einer ressortübergreifenden Kompensation wurde nur in wenigen Einzelfällen genutzt.

Abbildung 2: „One in, one out“ – Gesamtbilanz nach Ressorts 2015 bis 2017*

	Anzahl der relevanten Regelungsvorhaben		In	Out	Deckelung	Saldo vor ressortüber- greifende Kompensation	ressort- über- greifende Kompensation	Saldo*
	belastend	entlastend						
in Mio. Euro								
Auswärtiges Amt								
Bundesministerium des Innern	4	4	0,3	10,3		-10,1		-10,1
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	7	7	62,7	858,5		-795,8	342,6	-453,2
Bundesministerium der Finanzen	10	14	145,0	289,5		-144,5		-144,5
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**	21	24	141,1	548,6		-407,5	3,0	-404,5
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	3	5	1.003,6	142,2	1.000,0	-138,6		-138,6
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	10	6	35,8	46,4		-10,5		-10,5
Bundesministerium der Verteidigung		2		0,1		-0,1		-0,1
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	4	1	75,6	0,8		74,8	-74,8	
Bundesministerium für Gesundheit	12	6	12,4	47,9		-35,5	-4,2	-39,7
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	10	9	13,2	87,8		-74,6		-74,6
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	5	6	173,0	749,1		-576,1	-19,9	-596,0
Bundesministerium für Bildung und Forschung		1	0,1	0,7		-0,6		-0,6
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung								
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	1	1	2,7	0,9		1,9		1,9
Bundesregierung	1		246,7			246,7	-246,7	
gesamt	86	72	1.912,1	2.782,8	1.000,0	-1.870,7		-1.870,7

*) Im Saldo sind rundungsbedingte Abweichungen möglich.

**) Eine endgültige Quantifizierung der Entlastung aus der Unterschwellenvergabeordnung steht noch aus. Die UVgO ist mit einer Mindestentlastung von 365,5 Mio. Euro berücksichtigt.

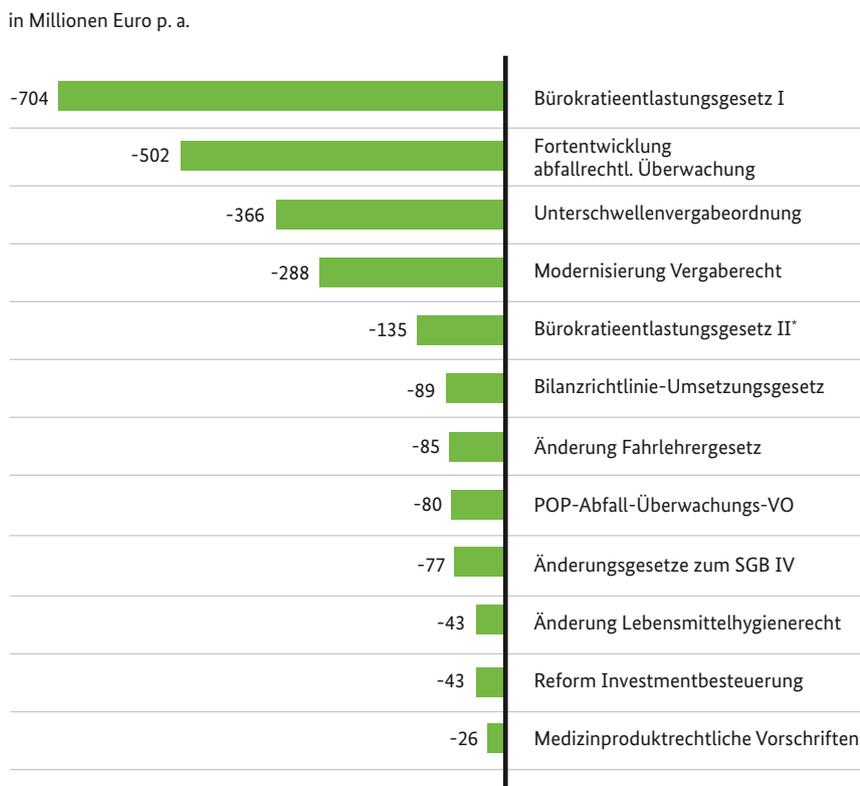
Quelle: Datenbank des Statistischen Bundesamtes, Stand: 6. März 2018

Vorhaben mit den größten Auswirkungen

Die größten Entlastungen der Wirtschaft resultieren aus den beiden Bürokratieentlastungsgesetzen, einer Neuregelung der abfallrechtlichen Überwachung, dem Vergaberechtsmodernisierungsgesetz und der Unterschwellenvergabeordnung.

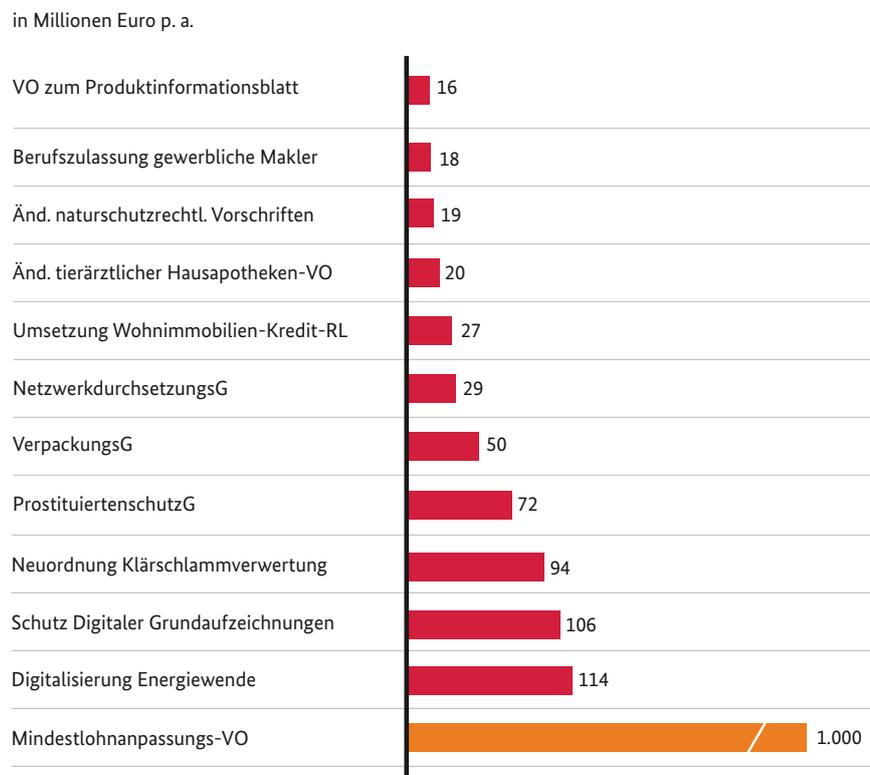
Belastungen ergaben sich u. a. aus dem Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende, dem Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen und der Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung.

Abbildung 3: „One in, one out“ – Veränderung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft 2015 bis 2017



*) Das Bürokratieentlastungsgesetz II reduziert den Erfüllungsaufwand für Unternehmen um 135 bis 360 Millionen Euro pro Jahr. Die Entlastungswirkung der darin enthaltenen Regelungen zur Änderung der Aufbewahrungsfrist von Lieferscheinen wird durch eine zeitnahe Nachmessung überprüft, um den exakten Erfüllungsaufwand zu ermitteln.

Abbildung 4: „One in, one out“ – Veränderung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft 2015 bis 2017



B Lebenslagenbefragung

Bürokratie erleben Menschen vor allem dort, wo sie mit der öffentlichen Verwaltung in Berührung kommen. Deshalb hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, die Zusammenarbeit der Behörden mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen merklich zu verbessern. Als wichtiges Analyseinstrument dient dazu die sog. Lebenslagenbefragung. Das Statistische Bundesamt (StBA) befragte 2015 erstmals Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen danach, wie zufrieden sie mit den behördlichen Dienstleistungen in Deutschland waren, sei nun bei freudigen Ereignissen wie einer Hochzeit oder bei eher belastenden wie Arbeitslosigkeit oder dem Tod eines Angehörigen. Aus den Ergebnissen leitete die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen ab, die sich im Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2016 wiederfinden.

Anfang 2017 fand eine erneute Befragung von 5.965 Personen und 2.023 Unternehmen statt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland mit der öffentlichen Verwaltung weitgehend zufrieden sind. Auf der Zufriedenheitsskala von „sehr unzufrieden“ (-2) bis „sehr zufrieden“ (+2) liegt der Durchschnitt bei 1,07. Dieser Wert hat sich damit im Vergleich zu 2015 kaum verändert. Damals betrug er 1,06.

Zwischen den 22 ausgewählten Lebenslagen gibt es allerdings wie bereits 2015 große Unterschiede. Bei der Geburt eines Kindes und bei der gesundheitlichen Willensbekundung, wozu beispielsweise Patientenverfügungen gehören, fühlen sich die Bürgerinnen und Bürger von den Behörden am besten betreut. In schwierigeren Lebenslagen, beispielsweise Altersarmut und Arbeitslosigkeit, fallen die Bewertungen hingegen unterdurchschnittlich aus.

Was ist die Lebenslagenbefragung?

Das StBA hat im Auftrag der Bundesregierung Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen befragt, wie sie die Zusammenarbeit mit Behörden und Ämtern bei bestimmten Ereignissen wahrnehmen. Dieser Ansatz – der sich in Frankreich bereits bewährt hat – stellt die Sicht der Menschen in den Mittelpunkt. Er soll gewährleisten, dass sich die Bundesregierung bei ihren Maßnahmen mit den Bereichen befasst, die aus Sicht der Betroffenen am dringlichsten sind. Zu den ausgewählten Lebenslagen zählen dabei beispielsweise die Hochzeit, die Geburt eines Kindes, der Beginn einer Ausbildung, der Tod einer nahestehenden Person oder der Verlust des Arbeitsplatzes. Unternehmen wurden nach ihren Erfahrungen etwa bei der Unternehmensgründung, der Entwicklung eines neuen Produktes, aber auch bei der Geschäftsaufgabe befragt.

Das StBA verantwortete die Konzeption, entwickelte den Fragebogen und wertete die Daten aus; die Durchführung der telefonischen Interviews wurde öffentlich ausgeschrieben und an Kantar Public vergeben.

Ausführliche Ergebnisse und Informationen zur Lebenslagenbefragung sind unter www.amtlich-einfach.de zu finden. Dort gibt es auch interaktive Grafiken, die als Wegweiser für Behördengänge genutzt werden können.

Abbildung 5: Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den behördlichen Dienstleistungen im Rahmen ausgewählter Lebenslagen

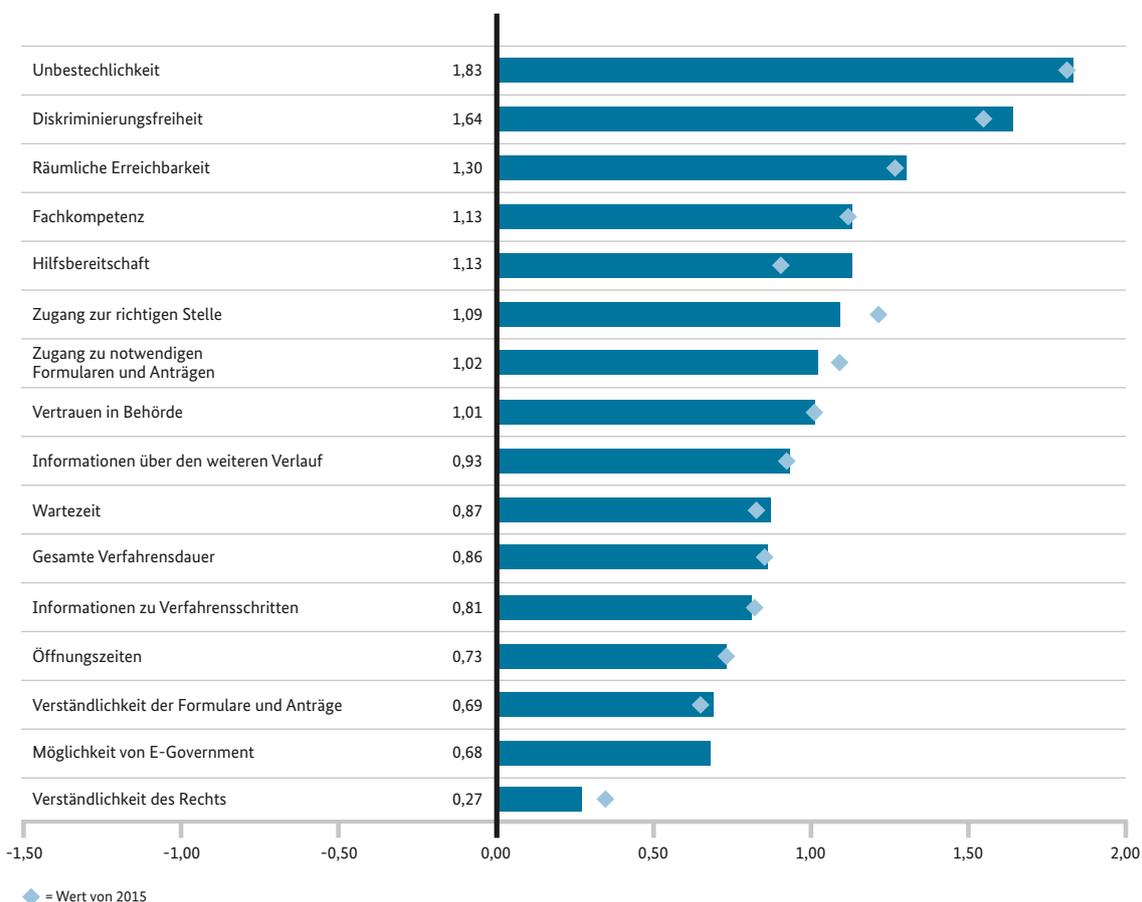


amtlich
 Staat der kurzen Wege **EINFACH!**

Die befragten Personen bewerteten die Behörden und Ämter in Bezug auf 16 verschiedene Faktoren, beispielsweise Öffnungs- und Wartezeiten oder die Verständlichkeit von Formularen und Anträgen. Wie schon in der letzten Befragung sticht eines ins Auge: Die Bürgerinnen und Bürger wissen die Unbestechlichkeit und Diskriminierungsfreiheit der Behörden und Ämter zu schätzen. Die Werte liegen hier mit 1,83 und 1,64 wie schon 2015 nahe am Höchstwert von 2,00. Auch mit der räumlichen Erreichbarkeit, der Fachkompetenz und der Hilfsbereitschaft sind die Befragten weitgehend zufriede-

den. Dennoch bleiben Defizite: Die größten Herausforderungen sind mit der Verständlichkeit des Rechts (0,27) verbunden. Die Möglichkeit des E-Governments (0,68) ebenso wie die Verständlichkeit der Formulare und Anträge (0,69) schneiden ebenfalls unterdurchschnittlich ab. Da auch die Informationen zu den Verfahrensschritten auf einem der hinteren Ränge liegen, verfestigt sich das Bild von 2015: Die Bürgerinnen und Bürger sind nicht zufrieden mit den bereitgestellten Informationen und kritisieren, dass die Formulare und das zugrunde liegende Recht schwer zu verstehen sind.

Abbildung 6: Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit verschiedenen Faktoren behördlicher Dienstleistungen



Ein ganz ähnliches Bild zeigt sich bei den Unternehmen. Auch sie sind im Großen und Ganzen mit den Behörden und Ämtern zufrieden. Ihr Zufriedenheitswert beträgt 0,93 und hat sich ebenfalls kaum verändert. Im Jahr 2015 lag er bei 0,94. Jedoch zeigen sich wie schon 2015 deutliche Unterschiede in den Werten zwischen den zehn untersuchten Lebenslagen. Wer in Bezug auf eine Ausbildung oder die Arbeitssicherheit bzw. den Gesundheitsschutz mit Behörden zu tun hat, fühlt sich gut betreut. Die Werte erreichen hier wie auch 2015 die Spitzenpositionen. Am wenigsten zufrieden zeigen sich die Unternehmen, wenn es um den Bau einer neuen Betriebsstätte geht und wenn sie an Ausschreibungsverfahren teilnehmen. Insgesamt kam es aber auch bei den Unternehmen nur zu geringfügigen Veränderungen im Vergleich zu 2015.

Die Analyse der 16 Faktoren über alle Lebenslagen zeigt deutliche Unterschiede. Wie auch die Bürgerinnen und Bürger würdigen die Unternehmen die Unbestechlichkeit und Diskriminierungsfreiheit der Verwaltung, während sie die Verständlichkeit der Formulare und Anträge sowie des Rechts kritisieren.

Abbildung 7: Zufriedenheit der Wirtschaft mit den behördlichen Dienstleistungen im Rahmen ausgewählter Lebenslagen

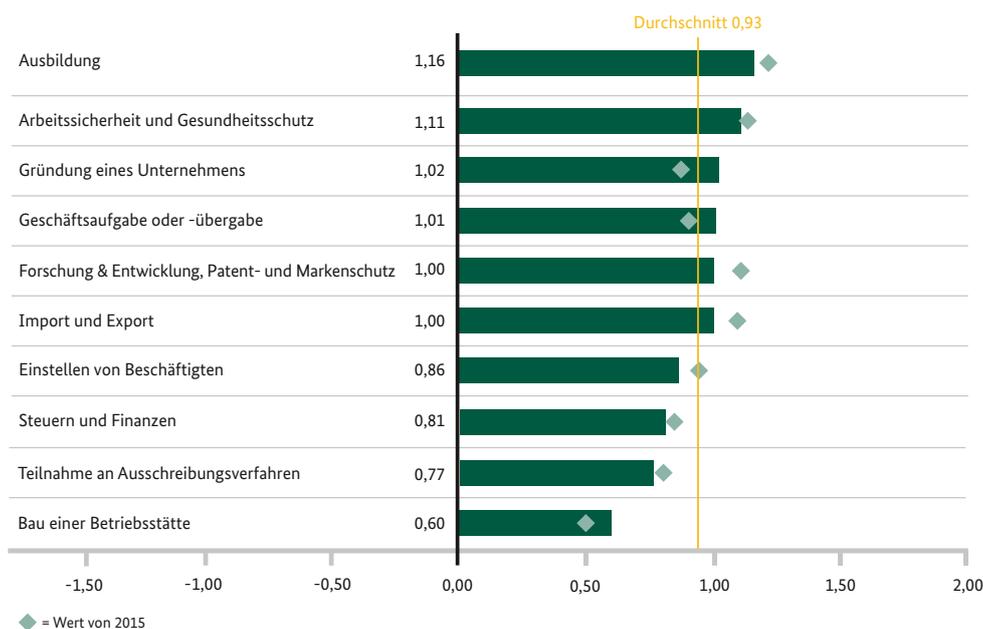
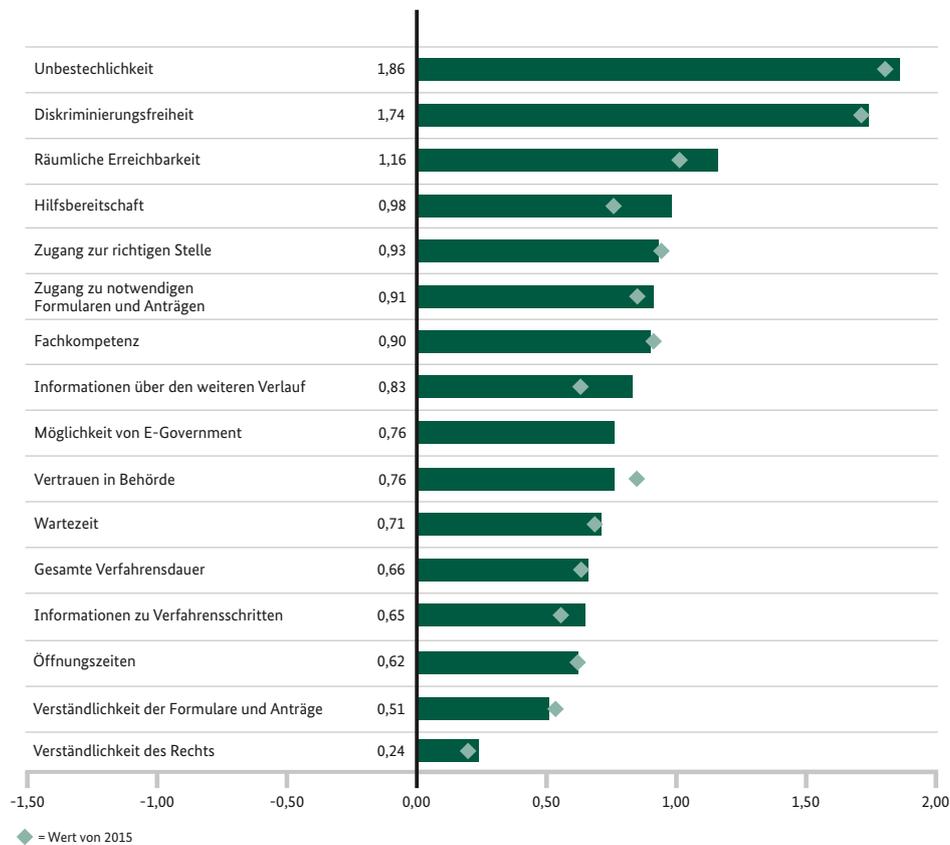


Abbildung 8: Zufriedenheit der Wirtschaft mit verschiedenen Faktoren behördlicher Dienstleistungen



Die erhobenen Daten zeichnen ein sehr detailliertes Bild davon, welche Behördendienstleistungen Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen als positiv oder negativ wahrnehmen. Die Bundesregierung nutzt diese Erkenntnisse gezielt, um Schwachstellen bei einzelnen Dienstleistungen zu identifizieren und die Arbeit der Behörden zu verbessern.

In regelmäßigen Workshops erarbeitet die Bundesregierung gemeinsam mit Expertinnen und Experten sowie Betroffenen konkrete Vorschläge, wie die Verfahren vereinfacht werden können. Diese Vorschläge sollen im Laufe des Jahres 2018 in ein geplantes neues Arbeitsprogramm der Bundesregierung einfließen.

Arbeitsprogramme 2014 und 2016

Der Bürokratieabbau ist ein zentrales Anliegen der Bundesregierung. Aus diesem Grund hat sie 2014 und 2016 Arbeitsprogramme zur besseren Rechtsetzung verabschiedet. Ziel der Programme ist es, Verfahren zu vereinfachen und den bürokratischen Aufwand für Bürgerinnen, Bürger, Unternehmen und Verwaltungen weiter zu verringern. Das heißt, die Belastungen, die durch Gesetze und Regelungen für alle entstehen, sollten spürbar zurückgehen.

Mehr als 90 Maßnahmen und Vorhaben hat die Bundesregierung auf den Weg gebracht, um den Erfüllungsaufwand für die Betroffenen zu reduzieren und die Rechtsetzungsprozesse zu verbessern. Nahezu alle Vorhaben sind bereits umgesetzt worden oder stehen kurz davor. Eine detaillierte Darstellung des Umsetzungsstandes aller Projekte findet sich unter www.bundesregierung.de.

Die Arbeitsprogramme enthalten zahlreiche Projekte zur Digitalisierung der Verwaltung. Daneben finden sich vielfältige Maßnahmen zur Entlastung der Unternehmen, etwa im Bereich der Sozialversicherung. In das Arbeitsprogramm 2016 sind außerdem wichtige Erkenntnisse aus der Lebenslagenbefragung des StBA eingeflossen: Es sieht u. a. Vereinfachungen bei familienpolitischen Leistungen, etwa durch das Infotool Familienleistungen, und beim Wohngeld vor. Außerdem wird mögliches Verbesserungspotenzial bei der Einkommensteuererklärung geprüft. Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeitsprogramme liegt auf dem Bürokratieabbau auf EU-Ebene.

Infotool Familienleistungen

Elterngeld, Kindergeld, Familienpflegezeit und mehr – welche der vielen Leistungen und Unterstützungsangebote für Familien und (werdende) Eltern kommen in meiner individuellen Situation infrage? Das Infotool Familienleistungen www.infotool-familie.de gibt darauf Antwort.

Mithilfe des Tools können (werdende) Eltern und Familien herausfinden, welche Familienleistungen und ggf. weitere Unterstützungsangebote für sie infrage kommen. Außerdem erfahren sie, wo und unter welchen Voraussetzungen diese beantragt werden können. Dazu müssen Interessierte nur einige wenige

Angaben in das Tool eintragen. Das spart eine Menge Zeit und unterstützt insbesondere diejenigen, die bis dahin noch keinen Überblick über die familienpolitischen Leistungen hatten.

Am 4. August 2017 wurde das Informationstool Familienleistungen – www.infotool-familie.de – freigeschaltet. Es enthält momentan die wichtigsten Familienleistungen und Unterstützungsangebote und ist so konzipiert, dass es Stück für Stück weiter ausgebaut und an die aktuelle Gesetzeslage angepasst werden kann. Das Tool funktioniert selbstverständlich nicht nur am Rechner, sondern ist auch für Tablet und Smartphone optimiert.

D Digitalisierung

Unsere Gesellschaft verändert sich. Das digitale Zeitalter durchdringt mittlerweile fast alle Lebensbereiche und bringt in vielerlei Hinsicht Entlastungen und Vereinfachungen mit sich. Die Bundesregierung hat deshalb die Digitalisierung in der gesamten vergangenen Legislaturperiode zum Schwerpunktthema erklärt. Zu den wichtigsten Projekten des Jahres 2017 zählten das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs (OZG) sowie der Portalverbund mit dem Bürgerkonto.

Das OZG verpflichtet alle staatlichen Ebenen dazu, ihre Verwaltungsleistungen innerhalb von fünf Jahren online über einen gemeinsamen Portalverbund anzubieten. Wer also eine Dienstleistung der Verwaltung in Anspruch nehmen will, kann seine

Angelegenheit dann elektronisch über dieses umfassende Portal abwickeln. Es wird künftig zwar weiterhin bei Bund, Ländern und Kommunen verschiedene Serviceportale geben, diese werden jedoch miteinander zum Portalverbund verknüpft. Dabei soll jeder Bürger und jede Bürgerin ein eigenes Bürgerkonto erhalten.

Weitere laufende Projekte zur Digitalisierung umfassen die eAkte, die eRechnung und die eGesetzgebung. Bei der Digitalisierung der Verwaltung reicht es jedoch nicht, bestehende Verfahren und alte Strukturen zu digitalisieren. An vielen Stellen muss die Verwaltung grundlegend umgebaut werden, damit gemeinsame Strukturen entstehen und eine Vernetzung möglich wird.

Portalverbund mit Bürger- und Unternehmenskonten

Eine moderne Verwaltung nutzt die Chancen der Digitalisierung und richtet ihren elektronischen Service an den Erwartungen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger aus. Deshalb soll es künftig deutlich mehr digitale Verwaltungsleistungen in Deutschland geben, die einfach und schnell im Netz zu finden sind. Auch Bürgerinnen und Bürger, die nicht genau wissen, welche Behörde für ihr jeweiliges Anliegen zuständig ist, können dies mit den E-Government-Angeboten herausfinden.

Dafür arbeiten Bund und Länder an einer gemeinsamen Digitalisierungsplattform der Verwaltungen aller drei Ebenen: des Bundes, der Länder und der Kommunen. In

diesem Portalverbund werden die Portale des Bundes und der Länder vernetzt. Kommunale Portale wiederum sind dann über die Landesportale angeschlossen. Bürger- und Unternehmenskonten, über die sich die Nutzer identifizieren, dienen dabei der einfachen und sicheren Inanspruchnahme von E-Government-Angeboten. Um Zeit und Kosten für Neuentwicklungen zu sparen, werden bestehende und funktionierende Lösungen weiterentwickelt.

Auf Bundesebene wird 2018 das neue Portal für die E-Government-Angebote der Bundesbehörden bereitstehen. Für den Zugang zu diesen Leistungen bietet der Bund das Bürger- und Unternehmens-

konto Bund an. Nach dem Prinzip des Portalverbunds werden auf dem neuen Verwaltungsportal des Bundes zusätzlich auch die Leistungen der Länder und Kommunen zu finden sein.

Die rechtliche Grundlage für das gesamte Vorhaben ist das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs (OZG), das im August 2017 in Kraft getreten ist. Es sieht vor, dass alle geeigneten Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen bis Ende 2022 auch elektronisch anzubieten sind. Einschränkungen gibt es z. B. aufgrund des Datenschutzes oder aus anderen rechtlichen Gründen.

„Unser Anspruch ist, dass staatliche Aufgaben so effizient und bürgerfreundlich wie möglich erfüllt werden. Dafür haben wir in den letzten Jahren den Grundstein gelegt und wollen jetzt möglichst schnell zu anwenderorientierten digitalen Verwaltungsleistungen, moderner Portaltechnologie und Nutzerkonten für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen kommen.“

Klaus Vitt, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern

Modernisierung des Besteuerungsverfahrens

Die Art und Weise, wie Steuern erklärt, festgesetzt und beschieden werden, hat sich in den vergangenen Jahren durch Digitalisierung und Globalisierung stetig weiterentwickelt. Die IT ist in der Finanzverwaltung und bei den Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen nicht mehr wegzudenken. Die möglichst umfassende und nutzerfreundliche Digitalisierung der Besteuerung bleibt aber eine große Herausforderung.

Das 2016 verabschiedete Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens schafft dazu den gesetzlichen Rahmen. Es beinhaltet ein Gesamtpaket aus technischen, organisatorischen und rechtlichen Modernisierungsmaßnahmen. Deren Kernanliegen besteht darin, das Steuern zahlen für die Bürgerinnen und Bürger zu erleichtern – nicht zuletzt durch eine bessere Serviceorientierung der Finanzbehörden. Der verstärkte Einsatz moderner IT-Verfahren führt bei der Steuerverwaltung zu Effizienzsteigerungen, Einsparungen und einem zielgenauen Ressourceneinsatz. Das Besteuerungsverfahren wird dadurch vereinfacht und beschleunigt. Davon profitieren alle Beteiligten: Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die Finanzverwaltung.

Das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens ist am 1. Januar 2017 weitgehend in Kraft getreten. Die darin beschlossenen Maßnahmen umzusetzen erfordert aber Zeit und entsprechende Investitionen. Die organisatorische und technische Umsetzung soll daher schrittweise bis zum Jahr 2022 im Vorhaben KONSENS (KOordinierte Neue Software-ENTwicklung für die Steuerverwaltung) erfolgen.

Einheitlicher Ansprechpartner 2.0

Unternehmer sind bei ihren Vorhaben auf die Leistungen vieler verschiedener öffentlicher Stellen angewiesen – etwa, wenn sie eine Reisegewerbekarte beantragen oder in die Liste Beratender Ingenieure aufgenommen werden wollen. Um ihnen den Zugang zu den nötigen Informationen, Formularen etc. zu erleichtern, wurden bereits vor einigen Jahren die Einheitlichen Ansprechpartner (EA) eingerichtet. Grundlage war dabei die EU-Dienstleistungsrichtlinie. Portale bieten Zugang zu allen Verwaltungsdienstleistungen, die Unternehmen für ihre Tätigkeit benötigen. Sie helfen den Unternehmen dabei, ihre Vorhaben schnell und unkompliziert

in die Tat umzusetzen. Bei Bedarf stehen außerdem persönliche Ansprechpartner zur Verfügung.

Nun kommt eine Neuerung hinzu: Das Projekt Einheitlicher Ansprechpartner 2.0 hat das Ziel, die bestehenden Angebote noch benutzerfreundlicher zu gestalten. Die EA-Landesportale und das nationale Einstiegsportal werden dabei optimal in den neuen Portalverbund von Bund, Ländern und Kommunen integriert. Verfahren innerhalb einer Geschäftslage werden gebündelt. Dadurch können Formulare mit Stammdaten vorbefüllt und Unterlagen mehrfach genutzt werden.

Die Wirtschaftsministerkonferenz hat im Dezember 2017 beschlossen, das Projekt EA 2.0 angesichts der vielfältigen Querbezüge zu anderen Digitalisierungsprojekten bis zum 31. Dezember 2018 zu verlängern.

Elektronische Weiterleitung von

Gewerbemeldedaten (XGewerbeanzeige)

Auch intern kann die Verwaltung durch digitale Strukturen effizienter werden. Gelungen ist dies z. B. bei den Gewerbemeldedaten der Unternehmen: Pro Jahr leiten die ca. 5.000 Gewerbebehörden rund 1,6 Millionen Gewerbemeldedaten innerhalb der Verwaltung weiter. Dabei handelt es sich um Daten aus Gewerbeanmeldungen, -ummeldungen und -abmeldungen. Bis zur Einführung des IT-Standards XGewerbeanzeige wurden diese Daten in unterschiedlichen Formaten und auf unterschiedlichen Transportwegen übermittelt, zu einem großen Teil sogar noch in Papierform. Seit dem 1. Januar 2017 geschieht dies bei insgesamt neun der zehn empfangsberechtigten Stellen nur noch elektronisch. Dazu verwenden die Behörden bundesweit den Kommunikationsstandard XGewerbeanzeige. Die damit verbundene Vereinfachung und Beschleunigung der verwaltungsinternen Abläufe kommt letztlich auch den Unternehmen zugute.

i-Kfz

Fast jeder kennt den lästigen Gang zur Zulassungsbehörde, wenn er ein Auto an- oder abmelden will. Mit der „internetbasierten Fahrzeugzulassung (i-Kfz)“ ist damit nun bald Schluss. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat die fachliche Konzeption und Rechtsetzung zu den ersten beiden von insgesamt drei Stufen des Projekts abgeschlossen:

Stufe 1: die internetbasierte Außerbetriebsetzung von Fahrzeugen (seit 1. Januar 2015 möglich)

Stufe 2: die internetbasierte Wiederzulassung, wenn es sich um dieselbe Halterin bzw. denselben Halter im selben Zulassungsbezirk mit demselben, bei der Außerbetriebsetzung reservierten Kennzeichen handelt (seit 1. Oktober 2017 möglich)

Die Länder und Kommunen stellen die entsprechenden Anwendungen über ihre i-Kfz-Portale im Internet bereit. Bei Stufe 2 beantragt der Halter die Wiederzulassung im i-Kfz-Portal der Zulassungsbehörde. Die Behörde versendet dann die Stempelplaketten, den „Fahrzeugschein“ (ZB I) und den Zulassungs-

bescheid an den Halter des Fahrzeugs. Der klebt die Stempelplaketten auf die von ihm besorgten Nummernschilder auf und kann dann mit den am Fahrzeug angebrachten Nummernschildern losfahren. Zudem kann das i-Kfz-Portal seit der Umsetzung von Stufe 2 feststellen, ob gültige Hauptuntersuchungen und Sicherheitsprüfungen vorliegen. Die Überwachungsinstitutionen und Werkstätten übermitteln die entsprechenden Daten elektronisch an das Zentrale Fahrzeugregister beim Kraftfahrt-Bundesamt.

Die dritte Stufe des Projekts wird derzeit konzipiert. Bald wird auch die Neuzulassung und Umschreibung von Fahrzeugen elektronisch möglich sein. Die entsprechende Regelung soll im Jahr 2018 verabschiedet werden, der Start des Verfahrens ist für Anfang 2019 vorgesehen. Wer sein Fahrzeug umschreiben will, kann das dann bequem vor dem heimischen Rechner erledigen. Nach Eingabe und Prüfung der Daten erhält der Antragsteller im i-Kfz-Portal bei der Umschreibung des Fahrzeuges einen Zulassungsbescheid, mit dem er sofort am öffentlichen Straßen-

verkehr teilnehmen kann – sofern er das Kennzeichen behält. Die Zulassungsbehörde versendet die notwendigen Fahrzeugunterlagen (Zulassungsbescheinigungen und Plaketten) an den Halter.

Aktuell werden ca. zwei Drittel aller deutschen Fahrzeuge auf sog. juristische Personen zugelassen – also z. B. auf Unternehmen oder Organisationen. Gerade Unternehmen könnten durch die elektronische Abwicklung der Fahrzeugzulassung enorm entlastet werden. Allerdings stellt sich hier das Problem, dass die Identifizierung von Unternehmen auf elektronischem Weg nicht so einfach ist wie bei sog. natürlichen Personen, also Menschen. Deshalb sollen zur Identifizierung die mit dem Online-Zugangsgesetz eingeführten Nutzerkonten von Bund und Ländern zum Einsatz kommen. Dort können beispielsweise Vertretungsregelungen und Vollmachten für einzelne Personen hinterlegt werden, die dann im Auftrag des Unternehmens oder der Organisation handeln dürfen. Der IT-Planungsrat hat das Projekt 2017 in sein Digitalisierungsprogramm aufgenommen.

E-Beschaffung

Ein weiteres Beispiel für die gelungene Digitalisierung an der Schnittstelle zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen ist das Projekt E-Beschaffung. Mit seiner Hilfe wird der gesamte Einkaufsprozess der Bundesverwaltung vereinfacht. Das umfasst die Bedarfserhebung über die Vergabe bis hin zur eigentlichen Beschaffung, also dem Einkauf oder der Auftragserteilung. Dreh- und Angelpunkt ist ein zentrales Beschaffungsportal, das Unternehmen und Behörden den Zugang zu den Ausschreibungen des Bundes ermöglicht.

Das Portal und die Mehrzahl der Einzelanwendungen stehen mittlerweile bereits zur Verfügung. Im nächsten Schritt geht es darum, die einzelnen Softwarekomponenten zu verknüpfen, sodass Daten aus der einen Anwendung konsequent in die nächste übernommen werden. Ein Beispiel: Die Bedarfserhebung hat ergeben, dass 150 Laserdrucker benötigt werden. Diese Information inklusive der genauen Druckerspezifikation wird automatisch an das Vergabemanagementsystem übergeben. Dort werden die Vergabeunterlagen erstellt. Anschließend gelangt die Ausschreibung über die e-Vergabe-Plattform zu den Unternehmen, die darüber informiert werden sollen. Die einzelnen Systeme sind also nicht länger losgelöst voneinander, sondern über Schnittstellen verbunden und nutzen einen gemeinsamen Datensatz. Dies ist effizienter und einfacher in der Handhabung.

Weiterentwicklung der elektronischen Rechnung

Mit der Richtlinie 2014/55/EU hat die EU die Grundlage für ein einheitliches Rechnungsformat in den öffentlichen Verwaltungen festgelegt. Die EU-Mitgliedsstaaten müssen sicherstellen, dass die öffentlichen Auftraggeber elektronische Rechnungen empfangen und verarbeiten können, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnung entsprechen. Die von der europäischen Normungsorganisation CEN erarbeitete Norm EN 16931 (im Folgenden: CEN-Norm) wurde Mitte Oktober 2017 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Die öffentlichen Auftraggeber der EU-Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, Rechnungen, die der CEN-Norm entsprechen, anzunehmen.

Die EU-Mitgliedsstaaten haben im Zuge der Implementierung der Richtlinie in das jeweils nationale Recht ihrerseits Spezifikationen der CEN-Norm erarbeitet. Dazu wurde 2017 in Deutschland der

Standard XRechnung vom IT-Planungsrat verabschiedet. XRechnung stellt eine nationale Ausgestaltung des semantischen Datenmodells der CEN-Norm dar, die gemeinsam mit Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen erstellt wurde. Mit diesem Datenaustauschstandard wird eine für alle Nutzer kostenfreie und leicht zugängliche Lösung für die elektronische Rechnungskommunikation im öffentlichen Auftragswesen in Deutschland geschaffen. XRechnung wird in einem offenen und transparenten Verfahren von der Koordinierungsstelle für IT-Standards fortentwickelt und vom Bundesministerium des Innern (BMI) mit der jeweiligen Version im Bundesanzeiger veröffentlicht. Im B2B-Bereich wird bereits erfolgreich der Rechnungsstandard ZUGFeRD („Zentraler User Guide des Forums elektronische Rechnung Deutschland“) eingesetzt. Die Entwicklung dieses Rechnungsstandards wurde vom Forum elektronische Rechnung Deutschlands (FeRD) unter maßgeblicher Mitwirkung der Wirtschaft realisiert. FeRD ist bei der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung angesiedelt. ZUGFeRD erleichtert insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen die Anwendung der elektronischen Rechnung. ZUGFeRD-Rechnungen sind sowohl von Mensch als auch Maschine lesbar. Sie können einfach per E-Mail als PDF-Anhang verschickt werden. Darüber hinaus ist mit dem ZUGFeRD-Format ein grenzüberschreitender Rechnungsaustausch mit Frankreich und der Schweiz möglich. Um eine Verwendung bei der Rechnungsstellung gegenüber der öffentlichen Verwaltung zu ermöglichen, wird aktuell der CEN-konforme Standard ZUGFeRD 2.0 entwickelt.

Die Verordnung über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen des Bundes (E-Rechnungs-VO) wurde von der Bundesregierung im September 2017 beschlossen. Sie setzt die EU-Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen um. Mit der Verordnung soll die Rechnungsstellung für Leistungen auf der Grundlage öffentlicher Aufträge auf Bundesebene deutlich vereinfacht werden. Die Unternehmen müssen Rechnungen an die Verwaltung künftig nicht mehr ausdrucken, kuvertieren und frankieren. Vielmehr können sie Rechnungen mit nur wenigen Klicks über ein webbasiertes Rechnungsportal des Bundes digital hochladen und an den jeweiligen Empfänger senden. Dadurch fallen nicht nur Portokosten weg, auch der Arbeitsaufwand bei den Unternehmen wird erheblich reduziert: Die jährliche Einsparung beträgt insgesamt bis zu elf Millionen Euro dank digitaler Rechnungsstellung.

Gleichzeitig werden die natürlichen Ressourcen geschont: digital statt Papier. Die Bundesregierung rechnet pro Rechnung mit einem um circa 50 % verringerten CO₂-Ausstoß. In der Summe können damit jährlich etwa 5.850 Tonnen CO₂ eingespart werden. Elektronische Rechnungen aus dem europäischen Ausland können zukünftig problemlos und ohne Datenverlust schnell und einfach empfangen werden.

Die Verordnung regelt die konkreten Anforderungen an die elektronische Rechnungsstellung wie das zu verwendende Datenformat, den Datenaustauschstandard und die Übertragungswege. Neben dem Datenaustauschstandard XRechnung lässt sie auch andere, gleichwertige Datenaustauschstandards zu, wozu beispielsweise ZUGFeRD 2.0 zählt.

Modernisierung der Verbrauch- und Verkehrsteuererhebung beim Zoll

Die Digitalisierung stellt auch den Zoll vor große Herausforderungen. Zum einen bedarf es moderner E-Government-Lösungen, die es beispielsweise den Unternehmen ermöglichen, Anträge und Erklärungen rechtsverbindlich elektronisch abzugeben und medienbruchfrei mit der Zollverwaltung zu kommunizieren. Zum anderen brauchen die Hauptzollämter selbst leistungsfähige IT-Anwendungen, die sie bei ihrer Arbeit möglichst umfassend unterstützen. Vor allem im Bereich der Verbrauchsteuern, zu denen z. B. auch die Energie- oder Stromsteuer gehören, besteht hier erheblicher Modernisierungsbedarf.

Aus diesem Grund hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) Anfang 2016 das Projekt „Modernisierung des Verbrauch- und Verkehrsteuervollzugs der Zollverwaltung“ (MoeVe Zoll 2016) gestartet. Der Zoll soll eine umfassende, moderne und möglichst einheitliche IT-Lösung zur Unterstüt-

zung des Verbrauch- und Verkehrsteuervollzugs erhalten. Den Anfang macht ein neues IT-Verfahren für weite Teile der Energiesteuer und der Stromsteuer. Es soll auch eine Online-Anwendung beinhalten, über die Unternehmen ihre Anträge abgeben können, z. B. Steueranmeldungen oder Steuerentlastungsanträge. Der Zugang erfolgt dann über ein zentrales Bürger- und Geschäftskundenportal der Zollverwaltung, das sich zurzeit ebenfalls im Aufbau befindet. Die ersten Anwendungen für die Energie- und die Stromsteuer sollen bis spätestens 2020 online gehen können. Die weiteren Verbrauchsteuern und die Luftverkehrsteuer werden folgen.

Modernisierung der öffentlichen Zustellung

Die Zollbehörden können in ca. 86.000 Fällen pro Jahr Schreiben nicht zustellen, weil ihnen die nötigen Adressen nicht vorliegen. Diese Schreiben werden dann „öffentlich zugestellt“, so die offizielle Bezeichnung. In der Praxis bedeutet das, dass eine Benachrichtigung über das zuzustellende Dokument am „Schwarzen Brett“ der jeweiligen Behörde ausgehängt wird – ein sehr aufwendiges, aber wenig effizientes Verfahren.

Zukünftig soll es dafür ein zentrales elektronisches „Schwarzes Brett“ geben – voraussichtlich gebündelt für alle Hauptzollämter auf der Internetseite www.zoll.de. Eine solche Veröffentlichung im Internet ist zeitgemäßer und erlaubt eine medienbruchfreie Verfahrensweise. Außerdem kann sie einen größeren Adressatenkreis erreichen. Die Benachrichtigungen sind online jederzeit bis zum Zeitpunkt der öffentlichen Zustellung und von jedem Ort aus (auch aus dem Ausland) zugänglich. Aus datenschutzrechtlichen Gründen hat die Benachrichtigung einen weitgehend neutralen Inhalt, selbstverständlich wird nicht der Wortlaut des zuzustellenden Dokumentes wiedergegeben.

Das Vorhaben befindet sich derzeit in Planung. Einen festen Umsetzungszeitpunkt gibt es noch nicht.

eGesetzgebung

Der Gesetzgebungsprozess ist ein langwieriges und kompliziertes Verfahren, an dem viele politische und administrative Stellen beteiligt sind. Damit ist er wie geschaffen für eine digitale Kommunikation, die Abläufe und Strukturen wesentlich vereinfacht. Das Projekt „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren (eGesetzgebung)“ des BMI verfolgt genau dieses Ziel: Das Gesetzgebungsverfahren soll auf Bundesebene bis 2021 vollständig elektronisch und medienbruchfrei zwischen allen beteiligten Verfassungsorganen und Institutionen abgewickelt werden können.

An der Umsetzung dieses anspruchsvollen Projektes wirken zahlreiche Stellen mit. Deshalb haben Bundesregierung, Bundespräsidialamt, die Verwaltungen von Bundestag, Bundesrat und Vermittlungsausschuss und der Nationale Normenkontrollrat (NKR) im September 2017 eine Verwaltungsvereinbarung geschlossen und ein

strategisches Steuerungsgremium auf Staatssekretärebene eingesetzt, das die Abläufe koordiniert.

Die Umsetzung ist zurzeit in vollem Gange. In verschiedenen Unterarbeitsgruppen widmen sich die Beteiligten u. a. der Digitalisierung und Konsolidierung von rund 50 bestehenden Arbeitshilfen, Leitfäden und Handbüchern, die das Gesetzgebungsverfahren unterstützen und in die elektronische Gesetzgebung integriert werden sollen. Weitere Felder sind die fachliche und technische Konzeption der eGesetzgebung sowie die Standardisierung über die Verfassungsorgane hinweg.

2017 wurden auch die Arbeiten an pilothaften IT-Anwendungen weiter vorangetrieben. Für die Bundesverwaltung wird im Rahmen des Projektes u. a. erstmals ein innovatives, webbasiertes Textbearbeitungstool für die Bearbeitung und Abstimmung von Texten getestet

(für weitere Informationen: <http://egesetzgebung.bund.de>), das jede Änderung und jeden Kommentar in einem einzigen Dokument speichert. Die Verwaltung der Versionen eines Dokuments wird damit wesentlich vereinfacht. Ziel der Pilotierung ist es, herauszufinden, ob die Nutzerinnen und Nutzer ein solches Werkzeug benötigen und in ihrer täglichen Arbeit einsetzen.

Für 2018 haben sich die Projektpartner folgende Schritte vorgenommen: Sie wollen die verfassungsorganübergreifende digitale Zusammenarbeit im Gesetzgebungsverfahren verbessern, erste Arbeitshilfen digitalisieren und die Anbindung des Bestandssystems eNorm durch eine IT-Schnittstelle vorantreiben. 2019 soll das System in einer ersten Umsetzungsstufe in Betrieb genommen werden.

TABEA – termingerechte automatische**Bearbeitung von Erstattungsansprüchen**

Wer Sozialleistungen wie Krankengeld etc. bezieht, ist sich meist nicht darüber im Klaren, dass sich die einzelnen Sozialleistungsträger in einem regen Austausch befinden. In den allermeisten Fällen geht es um die Abwicklung finanzieller Erstattungsansprüche.

Die Vorschriften des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch sehen vor, dass einem Sozialleistungsträger, der Geldleistungen erbracht hat, für die er eigentlich nicht zuständig ist, die gezahlten Leistungen durch den tatsächlich zuständigen Träger zu erstatten sind. Der finanzielle Ausgleich soll dabei bewusst nicht über die leistungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger, sondern direkt zwischen den Sozialversicherungsträgern erfolgen.

Beispiel Arbeitslosengeld: Die Bundesagentur für Arbeit zahlt von März bis Juni Arbeitslosengeld. Die Deutsche Rentenversicherung bewilligt im Juni eine Altersrente ab April. Die für die Monate April bis Juni erbrachten Leistungen muss die Rentenversicherung der Bundesagentur für Arbeit erstatten.

Aktuell wickeln die Sozialversicherungsträger die Kommunikation über diese Erstattungsansprüche in Papierform ab und die erforderlichen Daten werden auf dem Postweg verschickt. Das wird sich ändern. Ein digitales Datenaustauschverfahren soll das Verfahren vereinfachen und den Arbeitsablauf beschleunigen. Darüber hinaus können die Sozialleistungsträger diese Daten dann auch intern elektronisch und teils automatisiert weiterverarbeiten.

Im ersten Schritt geht es um den finanziellen Ausgleich zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der Deutschen Rentenversicherung, er betrifft also das Arbeitslosengeld und die Rente. Die beiden Behörden setzen den digitalen Datenaustausch im Projekt TABEA – termingerechte automatische Bearbeitung von Erstattungsansprüchen – um.

In weiteren Schritten kann TABEA auf andere Leistungen (z. B. Arbeitslosengeld II) und weitere Träger der Sozialversicherung (z. B. Krankenkassen) übertragen werden, denn die vollständige digitale Kommunikation ermöglicht eine effizientere und schnellere Abwicklung der Erstattungsansprüche. Davon profitieren nicht nur die Sozialleistungsträger, sondern auch die Bürgerinnen und Bürger.

Open Government und Open Data

Auch für Demokratie und politische Teilhabe bietet die Digitalisierung enormes Potenzial. Das Handeln der politisch Verantwortlichen lässt sich transparenter darstellen und Bürgerinnen und Bürger können mehr Mitsprachemöglichkeiten erhalten. Die Bundesregierung verfolgt zwei Ansätze, die in diese Richtung wirken: Open Government und Open Data.

Open Government steht für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln in Form von Transparenz, Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit. Bürgerinnen und Bürger sollen beispielsweise in politische Entscheidungsprozesse besser einbezogen werden. Eine Grundlage dafür bildet die Offenlegung von Verwaltungsdaten (Open Data).

Die folgenden konkreten Schritte wurden bereits unternommen: Im Juli 2017 trat eine gesetzliche Open-Data-Regelung in Kraft. Ein neuer § 12a im E-Government-Gesetz verpflichtet die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung dazu, ihre elektronischen Datensätze künftig als sog. offene (das heißt unbearbeitete, maschinell lesbare, uneingeschränkt nutz- und weiterverwendbare) Daten bereitzustellen. Die Regelung stellt außerdem sicher, dass dies lediglich die für eine Veröffentlichung geeigneten Daten betrifft. Der Datenschutz und andere triftige Gründe, die einer Veröffentlichung entgegenstehen, werden selbstverständlich berücksichtigt.

Die Bundesregierung unterstützt Open Government auf nationaler und internationaler Ebene. Im August 2017 hat sie den ersten Open-Government-Aktionsplan 2017 – 2019 vorgelegt, der unterschiedliche Politikbereiche umfasst. Die Bundesregierung erfüllt damit eine Verpflichtung aus ihrer Teilnahme an der Open Government Partnership (OGP), einer 2011 gegründeten Initiative zur Förderung offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, der Deutschland 2016 beigetreten ist. Die inzwischen über 70 Teilnehmerstaaten erarbeiten alle zwei Jahre zusammen mit der Zivilgesellschaft nationale Aktionspläne, die Selbstverpflichtungen zum Open Government enthalten. Darin sind konkrete Schritte und Maßnahmen formuliert, deren Umsetzung regelmäßig evaluiert wird.

Mit der gesetzlichen Grundlage für Open Data und mit dem ersten nationalen Aktionsplan für Open Government hat die Bundesregierung zwei wichtige Meilensteine auf dem Weg zu einer bürgernahen und innovativen Verwaltung erreicht.

E Projekte

Bürokratie lässt sich nicht an einem Tag abbauen. Wie im Vorjahr hat die Bundesregierung deshalb auch 2017 zahlreiche Einzelprojekte vorangetrieben, mit denen sie zu besserer Rechtsetzung und einfacheren Verwaltungsabläufen beigetragen hat.

Unterschwellenvergabeordnung

Im Februar 2017 wurde die neue sog. Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen im Bundesanzeiger bekannt gemacht. Sie regelt die Vergabe öffentlicher Aufträge auf nationaler Ebene unterhalb der EU-Schwellenwerte, das heißt für alle öffentlichen Aufträge, die nicht EU-weit ausgeschrieben werden müssen. Die Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte sind bereits 2016 reformiert worden. Bieter profitieren nun davon, dass Vergabeverfahren zukünftig in elektronischer Form abgewickelt werden. Insgesamt beträgt die Kostenreduzierung für die Wirtschaft schätzungsweise 3,9 Milliarden Euro pro Jahr. Für den Bund ist die UVgO durch die Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 55 der Bundeshaushaltsordnung in Kraft getreten. Die Länder werden ihre haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Inkraftsetzung der UVgO in den kommenden Monaten ebenfalls anpassen, sodass auch Bieter in den Vergabeverfahren der Länder entlastet werden.

Marktstammdatenregister für die Energiewirtschaft

Am 1. Juli 2017 ist die Marktstammdatenregisterverordnung in Kraft getreten. Das Marktstammdatenregister (MaStR) ist das neue zentrale Register der Energiewirtschaft. Es wird von der Bundesnetzagentur (BNetzA) als onlinebasierte Datenbank betrieben und erfasst erstmals sämtliche Energieerzeugungsanlagen – erneuerbare und konventionelle, Neuanlagen und Bestandsanlagen, Strom- und Gasgeräte – sowie bestimmte Verbrauchsanlagen und ihre Betreiber.

Bisher waren die Marktakteure in verschiedenen, nicht miteinander abgestimmten Registern erfasst. Daher mussten sie sich mehrfach registrieren. Künftig werden alle zentralen Stammdaten in einer Datenbank zusammengeführt. Behörden werden viele Erhebungen allein anhand des Registers durchführen können. Anlagenbetreiber, seien es Energiekonzerne oder Hauseigentümer mit Solaranlage, und andere Marktakteure können auf die Daten verweisen, die sie ins Register eingetragen haben. Eine erneute Meldung derselben Daten werden sie verweigern können. Die Wirtschaft wird dadurch um rund acht Millionen Euro pro Jahr entlastet.

Das Webportal des MaStR befindet sich noch im Aufbau. Zurzeit können nur Strom- und Gasnetzbetreiber ihr Unternehmen im Webportal registrieren. Für alle anderen Marktakteure ist die Nutzung des Webportals voraussichtlich ab Ende 2018 möglich. Bis dahin ermöglicht die BNetzA eine vorläufige Registrierung außerhalb des Portals. Sobald das MaStR-Webportal fertiggestellt ist, müssen die Betreiber von Bestands- und Neuanlagen im Webportal ihre Eintragungen prüfen und ggf. korrigieren und ergänzen.

Einrichtung eines Wettbewerbsregisters

Das geltende Vergaberecht ermöglicht es, Unternehmen von der Vergabe öffentlicher Aufträge auszuschließen, wenn sie erhebliche Wirtschaftsdelikte begangen haben. Bislang ist das für öffentliche Auftraggeber jedoch in der Praxis schwer nachzuprüfen. Am 29. Juli 2017 trat daher das Gesetz zur Einführung des Wettbewerbsregisters in Kraft. Über das neue Register können öffentliche Auftraggeber in Zukunft durch eine einzige elektronische Abfrage bundesweit nachprüfen, ob es bei einem Unternehmen zu relevanten Rechtsverstößen gekommen ist. Das neue Bundesregister wird als elektronische Datenbank beim Bundeskartellamt aufgebaut und soll seinen Betrieb im Jahr 2020 aufnehmen. Die Kommunikation mit dem Wettbewerbsregister erfolgt vollständig digital.

Das neue Register entlastet die Verwaltung, weil die bislang üblichen Abfragen der Landeskorrupsionsregister und des Gewerbezentralregisters in Zukunft entfallen. Eine einzige elektronische Abfrage des Wettbewerbsregisters wird dann ausreichen. Der bürokratische Aufwand für Unternehmen sinkt ebenfalls deutlich, denn bisher wurden von Bewerbern um öffentliche Aufträge Unterlagen wie etwa Eigenauskünfte aus dem Bundeszentralregister verlangt. In Zukunft können Unternehmen durch einen Auszug aus dem Wettbewerbsregister einfach und umfassend – auch im Ausland – nachweisen, dass sie sich nichts haben zuschulden kommen lassen.

Bürokratieabbau in Arzt- und Zahnarztpraxen

Bereits 2015 startete das Projekt „Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arzt- und Zahnarztpraxen“. Ziel war, die bürokratischen Abläufe in Arzt- und Zahnarztpraxen auf den Prüfstand zu stellen. Dadurch sollten Ärzte weniger Zeit mit Papier verbringen und wieder mehr Zeit für ihre Patienten haben. Im Rahmen des Projekts einigten sich der NKR, die Träger der Selbstverwaltung des Gesundheitswesens und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) mit Unterstützung des StBA anschließend auf 20 Handlungsempfehlungen.

Nun konnten die Projektpartner eine Zwischenbilanz ziehen: Von den 20 Handlungsempfehlungen war 2017 bereits die Hälfte vollständig umgesetzt, z. B. die Vereinheitlichung von Formularen oder die Möglichkeit, Laborüberweisungen komplett digital abzuwickeln. Bei weiteren fünf Empfehlungen sind die verantwortlichen Stellen bereits weit vorangekommen. Auch für die restlichen fünf wurde die Umsetzung angestoßen. So werden Ärzte und Krankenkassen konkret entlastet, ohne dass Transparenz, Qualität und Effizienz der medizinischen Versorgung darunter leiden.

Die Projektpartner werden sich auch in Zukunft dafür einsetzen, Bürokratie in Arzt- und Zahnarztpraxen abzubauen, denn davon profitieren letztlich die Patientinnen und Patienten.

Vereinfachte Pflegedokumentation in der Altenpflege

In der Pflege wird Bürokratie als besonders belastend empfunden: Pflegekräfte leiden darunter, dass sie ihren eigentlichen Aufgaben zu wenig Zeit widmen können. Der zwischenmenschliche Kontakt kommt vielfach zu kurz. Eine schlanke und einfache Pflegedokumentation kann hier Abhilfe schaffen. Die Pflegebevollmächtigte der Bundesregierung hat deshalb ab 2015 ein neues Dokumentationskonzept in Pflegeeinrichtungen eingeführt, das 2017 auf die Tages- und Kurzzeitpflege ausgeweitet wurde. Mittlerweile beteiligt sich knapp jede zweite Pflegeeinrichtung in Deutschland an diesem Entbürokratisierungsprojekt. Ende Oktober 2017 übergab die Pflegebevollmächtigte die weitere Verantwortung für das Projekt an die Trägerverbände der Altenpflege.

Bessere Umweltgesetzgebung

In ihren Arbeitsprogrammen Bessere Rechtsetzung 2014 und 2016 hat sich die Bundesregierung zu dem Ziel bekannt, Rechtsvorschriften einfach, verständlich und sachlich klar auszugestalten. Für das Umweltrecht stellt dieser Anspruch eine besondere Herausforderung dar. Umweltrechtliche Bestimmungen befassen sich nämlich häufig mit technischen oder naturwissenschaftlichen Gegebenheiten oder Anforderungen. Diese sind dem fachlich nicht versierten Anwender oft schwer zugänglich. Trotzdem ist der Gesetzgeber gefordert, dem Gebot der Gesetzesklarheit auch hier so weit wie möglich Rechnung zu tragen, z. B. indem er die Gesetzestexte sinnvoll strukturiert, unnötig komplizierte oder mehrdeutige Formulierungen vermeidet und eine präzise und anwenderfreundliche Sprache verwendet.

Am 29. Juli 2017 trat beispielsweise das Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in Kraft. Dieses Gesetz galt in seiner früheren Ausgestaltung eher als Negativbeispiel für Gesetzgebung. Es wurde nun sowohl in seinem Aufbau als auch inhaltlich und sprachlich grundlegend überarbeitet, vereinfacht, präzisiert und aktualisiert. Neu und erheblich klarer gefasst wurden v. a. zentrale Regelungen wie die UVP-Pflicht und die grenzüberschreitende Umweltprüfung. Wesentlichen Anteil an den Verbesserungen hatte ein mehrteiliges Planspiel, in dem UVP-Praktiker (u. a. aus Behörden, Fachgutachter, Consultants der Vorhabenträger) den Arbeitsentwurf an realitätsnahen Fallbeispielen auf Verständlichkeit und Vollzugstauglichkeit erprobten. Ihre Erkenntnisse sind jeweils in die Fortschreibung der Arbeitsentwürfe eingeflossen.

Beträchtlich gewonnen hat der Gesetzentwurf überdies durch die intensive Zusammenarbeit mit dem Redaktionsstab Rechtssprache im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Planspiel und Sprachberatung haben ihren deutlichen Niederschlag im Gesetzestext gefunden. So wurden frühere Verweise auf andere Bestimmungen weitgehend durch eigenständige Regelungen ohne Bezugnahmen ersetzt. Das ist eher ungewöhnlich, weil es zu relativ langen Vorschriften und Wiederholungen führt. Es entspricht aber einem ausdrücklichen Wunsch der Vollzugspraxis, die sich davon eine einfachere Anwendung und mehr Rechtssicherheit verspricht.

Verbesserungen bei Einkommensteuer- erklärungs-vordrucken

Das BMF und die Projektgruppe „Wirksam regieren“ im Bundeskanzleramt haben sich das Ziel gesetzt, mögliche Verständlichkeitshürden von Vordrucken und Formularen bei der Einkommensteuererklärung zu analysieren. Bürgerinnen und Bürger wurden dazu in einem „Formularlabor“ beim Ausfüllen der Erklärungs-vordrucke in der ELSTER- wie auch in der Papierversion begleitet und befragt. Exemplarisch untersucht wurden zwei Vordrucke der Einkommensteuererklärung („Anlage N“ für Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit und „Anlage Vorsorgeaufwand“ zur Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen).

Der Abschlussbericht zum „Formularlabor“ wird für 2018 erwartet. Bund und Länder werden den Bericht auswerten und prüfen, welche Schlussfolgerungen sich aus den Erkenntnissen ziehen lassen. Sie geben dann Empfehlungen, die in die kontinuierliche Aktualisierung und Verbesserung der Formulare einfließen werden. Denn verständliche Vordrucke haben Vorteile für alle Beteiligten: Es gibt weniger Rückfragen, sodass die Einkommensteuererklärungen schneller bearbeitet werden können.

F Evaluierung

Funktionieren Gesetze und Rechtsverordnungen wie geplant? Werden die angepeilten Ziele erreicht? Gibt es möglicherweise nicht beabsichtigte Nebenfolgen? Bewegen sich die Kosten im erwarteten Rahmen? Mit solchen Fragen befassen sich die Evaluierungsberichte, die die Bundesregierung für wesentliche Regelungsvorhaben drei bis fünf Jahre nach deren Inkrafttreten erstellt. So stellt sie sicher, dass Gesetze das bewirken, was sie bewirken sollen.

Der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau hat im Jahr 2013 das Evaluierungskonzept verabschiedet, nach dem die Ressorts angehalten sind, wesentliche Regelungsvorhaben zu evaluieren. Ein Vorhaben gilt als wesentlich, wenn der vor dessen Inkrafttreten geschätzte jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft oder die Verwaltung den Betrag von einer Million Euro übersteigt. Auch wenn für Bürgerinnen und Bürger der jährliche

Sachaufwand mindestens eine Million Euro oder der jährliche Zeitaufwand mindestens 100.000 Stunden beträgt, gilt ein Vorhaben als wesentlich.

In der kommenden Legislaturperiode stehen zu über 100 Regelungsvorhaben Evaluierungen an. Damit ist absehbar, dass die Arbeit der Bundesregierung in der 19. Legislaturperiode weit stärker als bisher von Evaluierungen geprägt sein wird. Die Evaluierungsberichte enthalten nämlich oft Handlungsempfehlungen, die eine wichtige Grundlage für neue Regelungsvorhaben darstellen.

2017 wurden bereits die ersten Evaluierungsberichte fertiggestellt. Zu den evaluierten Rechtsvorschriften zählen u. a. das erste Pflegestärkungsgesetz und das Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz (SGFFG).

Das Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz

Mit dem SGFFG fördert der Bund Investitionen in die öffentliche Eisenbahninfrastruktur mit dem Ziel, ihren Zustand zu verbessern und so ihre Zuverlässigkeit und Kapazität zu erhöhen.

In den Jahren 2015 und 2017 hat das StBA im Auftrag des BMVI das SGFFG evaluiert. Eine Befragung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen zeigte, dass diese mit der Einführung des SGFFG grundsätzlich zufrieden und deshalb eher bereit sind, in die eigene Infrastruktur zu investieren. Nur etwa die Hälfte der Unternehmen hätte die Ersatzinvestitionen auch ohne Fördergelder tätigen können. Die Investitionsbereitschaft der Unternehmen ist also gestiegen, die Infrastruktur verbessert sich. Das Ziel wurde erreicht.

Die Evaluierung hat aber auch Verbesserungspotenzial zutage gefördert: Wenn Eisenbahninfrastrukturunternehmen Mittel aus dem SGFFG beantragen, werden ihnen u. a. diverse Antrags-, Mitteilungs- und Nachweispflichten auferlegt. Diese sind überwiegend schriftlich zu erfüllen. Die Befragten wünschen sich hier einen stärkeren Einsatz von IT. Außerdem vermissen sie die Möglichkeit, die Antragsfrist aus baulichen und wirtschaftlichen Gründen in das Vorjahr vorzuverlegen.

Das Feedback der betroffenen Unternehmen liefert eine wertvolle Grundlage für Verbesserungen. In einem nächsten Schritt wird das BMVI als federführendes Ressort die gesamten Ergebnisse der Evaluierung prüfen und möglichen Änderungsbedarf ermitteln.

G Zusammenarbeit mit strategischen Partnern

G.1 Länder und Kommunen

Erfolgreicher Bürokratieabbau kann nur im Zusammenspiel von Bund und Ländern gelingen. Landesregierungen, die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene, NKR und Bundesregierung haben daher auch 2017 ihren intensiven Erfahrungsaustausch über Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung fortgesetzt. Die Gespräche im Bundeskanzleramt hatten folgende Schwerpunktthemen: In welchen Formaten können Betroffene an Regelungsvorhaben beteiligt werden und gibt es Erfahrungen damit? Wie kann das Zuwendungsrecht, also die Bereitstellung von Mitteln für bestimmte Projekte, vereinfacht werden? Welchen Beitrag kann Deutschland zur internationalen Open Government Partnership leisten?

Dabei ist eine zunehmende Institutionalisierung zu beobachten: Nach dem Freistaat Sachsen hat 2017 auch Baden-Württemberg einen Normenkontrollrat eingerichtet. In Nordrhein-Westfalen ist dieser Schritt politisch vereinbart. Die bayerische Staatsregierung hat einen Beauftragten für Bürokratieabbau ernannt. In zahlreichen Ländern gibt es darüber hinaus jeweils unterschiedlich ausgerichtete Initiativen für Bürokratieabbau und Vereinfachung.

G.2 Nationaler Normenkontrollrat

Der NKR ist ein im Jahr 2006 eingerichtetes unabhängiges Beratergremium. Er hat den gesetzlichen Auftrag, die Bundesregierung bei ihren Maßnahmen zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung zu unterstützen. Seine Aufgabe ist es v. a., die Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsentwürfen der Bundesregierung zu prüfen und dazu Stellung zu nehmen. Diese Stellungnahmen werden anschließend dem jeweiligen Regelungsentwurf beigelegt und dem Bundestag vorgelegt. Neben seinem Prüfauftrag bereichert der NKR aber auch regelmäßig mit eigenen Initiativen und klaren Stellungnahmen zu Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung die Diskussion. In vielen Einzelfragen – etwa in der Anwendung der Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands – arbeiten NKR und Bundesregierung eng zusammen.

Der NKR berichtet der Bundeskanzlerin jährlich über seine Tätigkeit. Der aktuelle Bericht für den Berichtszeitraum Juli 2016 bis Juni 2017 fällt – auch im Vergleich zu früheren Jahresberichten – verhältnismäßig positiv aus. Die Erfolge der Bundesregierung werden deutlich gewürdigt, etwa bei der Begrenzung von Folgekosten rechtlicher Regelungen (also dem Erfüllungsaufwand) und bei den entsprechenden Instrumenten („One in, one out“-Regel, Lebenslagenbefragungen, EU-ex-ante-Verfahren).

Kritik übt der NKR jedoch auch: an der Höhe einmaliger Umstellungskosten, an den Ausnahmen vom Prinzip „One in, one out“, an fehlenden Evaluierungsstandards und am „Wirkungsgrad“ der Erkenntnisse aus der Lebenslagenbefragung. Darüber hinaus bemängelt der Rat die aus seiner Sicht fehlenden Fortschritte bei der Digitalisierung und dem E-Government.

Im Jahr 2017 erstellte der NKR ein Jahresgutachten mit dem Titel „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“. Darin analysiert der NKR die stark zersplitterte Registerlandschaft in Deutschland und unterbreitet Verbesserungsvorschläge. Die Bundesregierung begrüßt das Engagement des NKR auf diesem Gebiet.

Internationale Zusammenarbeit

H.1 Europäische Union

Der Vorwurf, die EU sei ein bürokratisches Monster und produziere Überregulierung in großem Stil, ist fast so alt wie das Bündnis selbst. Deshalb genießt das Thema Bessere Rechtsetzung auf europäischer Ebene seit mehreren Jahren hohe Priorität.

Enge Zusammenarbeit der EU-Organe

Die EU-Organe Rat, Kommission und Parlament arbeiten gemeinsam daran, die Rechtsetzung in der EU zu verbessern und bestehende Rechtsvorschriften zu überprüfen. In der seit April 2016 geltenden sog. interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung wird die gemeinsame Verantwortung der EU-Institutionen für die hohe Qualität der EU-Rechtsetzung präzisiert:

Die Kommission hat sich dazu verpflichtet, zu allen Gesetzgebungsinitiativen Folgenabschätzungen zu erstellen. Dies wird sie auch für Initiativen ohne Gesetzgebungscharakter tun, bei denen mit erheblichen wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Auswirkungen zu rechnen ist. Zudem sollen alle im Arbeitsprogramm der Kommission aufgeführten Initiativen generell von einer Folgenabschätzung begleitet sein. Leider kommt die Kommission dieser Selbstverpflichtung noch nicht immer nach.

Der Rat und das Parlament haben sich ihrerseits dazu verpflichtet, die Folgenabschätzungen der Kommission systematisch zu berücksichtigen. Außerdem wollen beide Institutionen eigene Folgenabschätzungen durchführen, wenn sie wesentliche Änderungen an Kommissionsvorschlägen vornehmen. Der Rat hat 2017 beschlossen, ein

Pilotprojekt zur externen Erstellung von Folgenabschätzungen einzurichten. Seit Februar 2018 kann der Rat nunmehr Folgenabschätzungen zu seinen wesentlichen Änderungen erstellen lassen.

Darüber hinaus hat sich die Kommission in der interinstitutionellen Vereinbarung verpflichtet, jährlich einen Überblick darüber vorzulegen, inwieweit ihr die Vereinfachung von EU-Regulierungen und die Verringerung der daraus resultierenden Bürokratiekosten gelungen sind. Die aktuelle Übersicht findet sich in der Mitteilung der Kommission vom Oktober 2017 „Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung: bessere Lösungen für bessere Ergebnisse“.

Die Kommission hat 2017 außerdem ihre Leitlinien und Instrumente für bessere Rechtsetzung umfassend aktualisiert und im November eine Taskforce eingesetzt. Die Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ soll alle Politikbereiche einer kritischen Überprüfung unterziehen.

Qualitätssicherung durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle

Alle Folgenabschätzungen der Kommission und ausgewählte Evaluierungen bereits bestehender Regelungen werden seit 2015 durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle (Englisch: Regulatory Scrutiny Board) geprüft. Anfang 2017 hat der Ausschuss sein Personal vervollständigt. Zu den sieben Mitgliedern zählen nun auch drei, die nicht aus der Kommission stammen. Im Frühjahr 2017 hat der Ausschuss erstmals einen Jahresbericht vorgelegt.

Das EU-ex-ante-Verfahren

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass von neuen EU-Gesetzen keine unnötigen Belastungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ausgehen. Dazu wurde das EU-ex-ante-Verfahren eingerichtet: Die Ministerien nehmen dabei die Fahrpläne (sog. Roadmaps) und die Folgenabschätzungen in der Anfangsphase eines EU-Regelungsvorhabens (sog. Inception Impact Assessments) sowie die Plausibilität der Kosten- und Nutzenbewertungen in den endgültigen Folgenabschätzungen systematisch in den Blick. Erwartet die Kommission einen Erfüllungsaufwand von mehr als 35 Millionen Euro pro Jahr in der gesamten EU, schätzt die Bundesregierung eigenständig den für Deutschland zu erwartenden Erfüllungsaufwand ab. Diese Erkenntnisse bringt die Bundesregierung in Brüssel ein, wenn über das jeweilige Regelungsvorhaben beraten und verhandelt wird. Im Jahr 2017 fand das EU-ex-ante-Verfahren auf 60 EU-Gesetzgebungsvorschläge Anwendung.

REFIT-Programm und REFIT-Plattform

Mit dem Programm zur „Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung“ (sogenanntes REFIT-Programm) soll das bestehende EU-Recht einfacher werden und weniger Kosten verursachen. Das seit 2012 bestehende Programm ist aus Sicht der Bundesregierung ein Erfolg, aber für den nachhaltigen Bürokratieabbau auf EU-Ebene allein nicht ausreichend. Daher setzt sich der Rat der Europäischen Union einvernehmlich seit mehreren Jahren für die Einführung von konkreten Zielen zum Bürokratieabbau auf EU-Ebene ein. Diese Abbauziele sollen sich insbesondere auf solche Bereiche beziehen, die für kleine und mittelständische Unternehmen besonders belastend sind. Dabei soll stets ein hoher Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher, der Gesundheit, der Umwelt und der Beschäftigten angestrebt werden und bestehende Schutzstandards gewahrt bleiben. Die Bundesregierung wird sich in Zukunft für die Einführung einer Bürokratiebremse nach dem „One in, one out“-Prinzip auf EU-Ebene einsetzen.

2017 hat die im Rahmen des REFIT-Programms geschaffene REFIT-Plattform insgesamt 36 Empfehlungen zur Vereinfachung des EU-Rechts an die Kommission übermittelt. In ihrem Arbeitsprogramm für das Jahr 2017 hat die Kommission alle Vorschläge aufgegriffen. Die Bundesregierung begleitet und überprüft die Umsetzung dieser Vorschläge sowohl in der REFIT-Plattform als auch im Rat der Europäischen Union.

H.2 OECD

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) setzt sich seit Jahren dafür ein, den Grundsätzen guter Rechtsetzung mehr Aufmerksamkeit und Geltung zu verschaffen. 2017 lag ihr Schwerpunkt auf der Evaluierung von Regelungen, der Beteiligung der Betroffenen und auf der Steuerung von Programmen für bessere Rechtsetzung. Der regulierungspolitische Ausschuss der OECD unterstreicht v. a. gegenüber Führungskräften in Politik und Verwaltung, wie wirksam eine evidenzbasierte, systematische Regulierung sein kann.

Dabei bemüht sich die OECD darum, auch über den Kreis ihrer Mitgliedsstaaten hinaus auf den engen Zusammenhang zwischen der Nutzung zeitgemäßer regulierungspolitischer Werkzeuge einerseits und Wirtschaftswachstum, sozialer Gerechtigkeit und hoher Lebensqualität andererseits hinzuweisen. Besonders wirksam sind dabei Gesetzesfolgenabschätzung, Beteiligung und Evaluierung. Der Ausschuss arbeitet hierzu z. B. mit inzwischen 50 internationalen Organisationen sowie weiteren OECD-Gremien zusammen. Ziel ist es, die international vereinbarten Standards für Regulierungspolitik weiterzuentwickeln und ihre Anwendung in den Mitgliedsstaaten, bei internationalen Organisationen und z. B. in Handelsverträgen zu fördern.

Deutschland hat v. a. eigene Erfahrungsberichte in die Diskussion eingebracht, z. B. zur systematischen Evaluierung von Regelungsvorhaben, zu den Erfolgsfaktoren der Bürokratiebremse „One in, one out“ und zur Nutzung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse für Rechtsetzung und Verwaltungsvollzug. Für

eine vergleichende Erhebung der Regulierungspraxis der OECD-Mitgliedsstaaten hat die Bundesregierung 2017 etwa 600 detaillierte Fragen zur Rechtsetzung in Deutschland beantwortet. Die Ergebnisse der Erhebung werden 2018 veröffentlicht.

Dem regierungspolitischen Ausschuss nachgeordnet ist das Netzwerk ökonomischer Regulierungsbehörden, in dem Deutschland durch die BNetzA vertreten ist. 2017 hat das Netzwerk v. a. eine Handreichung zur Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden erarbeitet sowie Leistungs- und Erfolgskriterien für ihre Aufgaben erörtert.

In den OECD-Partnerstaaten besteht nach wie vor großes Interesse an der Adaption der Lebenslagenbefragung. Gutachterlich und beratend war das Bundeskanzleramt dazu in Südkorea sowie gemeinsam mit dem StBA in Slowenien tätig. In Berlin haben sich Delegationen aus Frankreich, Großbritannien, Dänemark, Israel, Serbien und Kirgisistan bei teils mehrtätigen Besuchen über das Engagement der Bundesregierung für eine bessere Rechtsetzung informiert. Auch der Europäische Rechnungshof in Luxemburg und die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa in Genf (UNECE) befassten sich mit der Anwendung der Instrumente besserer Rechtsetzung in Deutschland.

I Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands

I.1 Allgemeines

Die Bundesregierung muss dem Deutschen Bundestag jährlich über ihre Erfahrungen mit der Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands berichten. Außerdem muss sie darlegen, wie sich die Erfüllungsaufwände in den einzelnen Bundesministerien entwickelt haben.

Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands

Die Bundesministerien ermitteln den Erfüllungsaufwand nach dem 2011 eingeführten „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands für Regelungsvorhaben der Bundesregierung“. Ziel ist es, den Entscheidungsträgern größtmögliche Transparenz und ein realitätsnahes Bild über den zu erwartenden Erfüllungsaufwand einer Regelung für Bürgerinnen und Bürger, für die Wirtschaft und die Verwaltung zu vermitteln.

Mit Abschluss des Berichtsjahres 2017 liegen sechs Jahre Erfahrung mit der Ermittlung des Erfüllungsaufwands nach der Methodik des Leitfadens vor. Aus Sicht der Bundesregierung hat sie sich weiterhin bewährt.

Das jeweils zuständige Ressort schätzt im Rahmen des sog. „Ex-ante-Verfahrens“ den Erfüllungsaufwand bereits während der Entstehung eines Vorhabens. Diese Schätzung wird – getrennt für die Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung – im Vorblatt und in der Begründung des Regelungsentwurfs im Einzelnen ausgewiesen. Bei der Wirtschaft werden die sog. Bürokratiekosten aus Informationspflichten als Teil des Erfüllungsaufwands separat dargestellt. Des Weiteren differenziert die Methodik nach laufendem und einmaligem Aufwand. Der Erfüllungsaufwand wird insgesamt in neun Kategorien untergliedert, die wegen ihrer Verschiedenartigkeit nicht miteinander verrechnet werden können.

Abbildung 9: Kategorien des Erfüllungsaufwands



Unterstützung der Ressorts im Ex-ante-Verfahren

Die Bundesministerien können die Änderungen des Erfüllungsaufwands durch Regelungsvorhaben selbst abschätzen oder das StBA um Unterstützung bitten. Die Statistikerinnen und Statistiker waren 2017 in 32 Fällen beteiligt, was rund einem Viertel aller Regelungsvorhaben mit Erfüllungsaufwand entspricht. In den meisten Fällen wird das StBA beauftragt, den Erfüllungsaufwand vollständig zu schätzen.

Einerseits war das StBA 2017 an der Ermittlung des Erfüllungsaufwands beteiligt, wenn das Vorhaben hohe Aufwände oder auch Entlastungen vermuten ließ: So rief die nationale Umsetzung einer EU-Richtlinie zum Versicherungsvertrieb mit einem dreistelligen Millionenbetrag den höchsten Anstieg an jährlichem Erfüllungsaufwand der Wirtschaft hervor (siehe I.2.2). Eine große Entlastung, rund 80 Millionen Euro, wurde für die „Verordnung zur Überwachung von nicht gefährlichen Abfällen mit persistenten organischen Schadstoffen und zur Änderung der Abfallverzeichnis-Verordnung“ geschätzt. Andererseits führte das StBA auch Ex-ante-Schätzungen mit geringeren Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand durch, die jedoch politisch und gesellschaftlich als nicht weniger relevant einzustufen waren oder in der Öffentlichkeit rege diskutiert wurden. Beispiele hierfür sind

das „Gesetz zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen“, das zum gleichen Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit zwischen Männern und Frauen beitragen soll, oder das Fluggastdatengesetz, ebenfalls zur Umsetzung einer EU-Richtlinie.

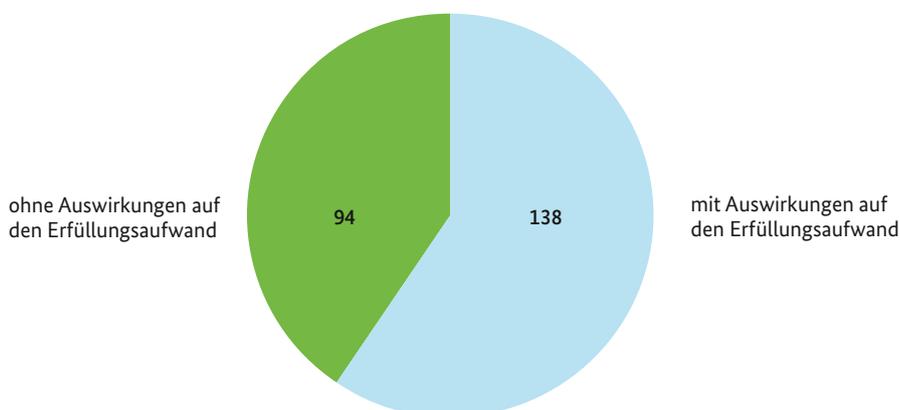
I.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands

Die Entwicklung des Erfüllungsaufwands im Verantwortungsbereich der einzelnen Bundesministerien ist in den Anlagen 2 bis 4 für die einzelnen Kategorien differenziert dargestellt. Grundlage hierfür bilden die Begründungen der im Jahr 2017 (Berichtszeitraum) von der Bundesregierung verabschiedeten Regelungsentwürfe.

I.2.1 Übergreifende Entwicklung

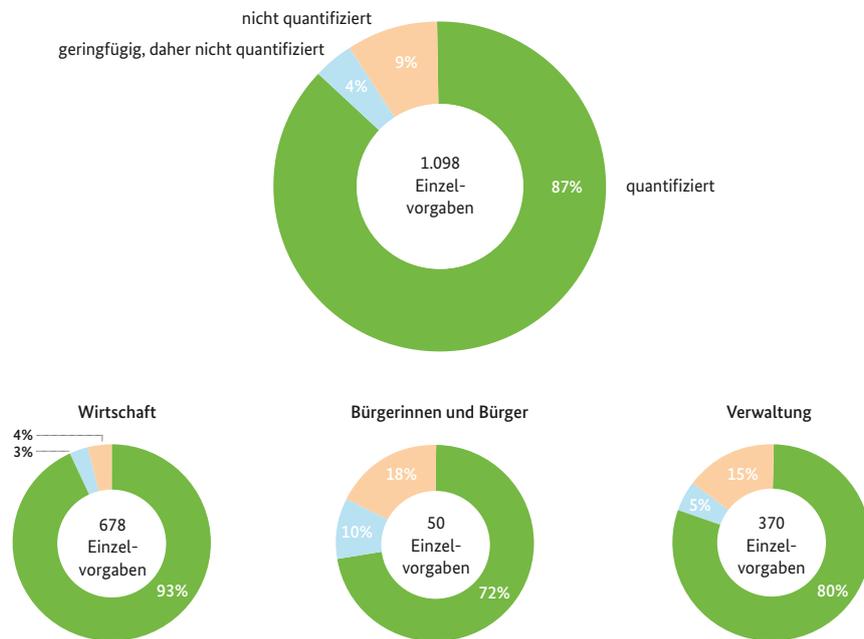
Für den Berichtszeitraum 2017 erfasste das StBA 232 von der Bundesregierung beschlossene Regelungsvorhaben in der Datenbank. 94 von ihnen haben keine Auswirkungen auf die Höhe des Erfüllungsaufwands. 138 Regelungsvorhaben verändern den Erfüllungsaufwand durch insgesamt 1.098 Einzelvorgaben. Damit hat die Bundesregierung 2017 rund ein Viertel weniger Vorhaben beschlossen als 2016. Die Zahl der in diesen Vorhaben geregelten Einzelvorgaben liegt 44 Prozent unter dem Vorjahr (2016: 1.949).

Abbildung 10: Anzahl der 2017 beschlossenen Regelungsvorhaben mit Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand



Quelle: Monitoring Erfüllungsaufwand vom 01.01. bis 31.12.2017, Statistisches Bundesamt

Abbildung 11: Quantifizierung des Erfüllungsaufwands für Einzelvorgaben



Für 956 der 1.098 Einzelvorgaben, die sich auf den Erfüllungsaufwand auswirken, haben die Bundesministerien den Erfüllungsaufwand ermittelt und im Regelungsvorhaben dargestellt. Damit sind über 87 Prozent der Einzelvorgaben vollständig methodengerecht quantifiziert.

Für 97 Einzelvorgaben (9 Prozent) konnten die jeweiligen Ministerien den Erfüllungsaufwand

nicht ermitteln und für 45 weitere Einzelvorgaben (4 Prozent) wurden nach einer ersten Schätzung die erwarteten Änderungen des Erfüllungsaufwands als geringfügig angesehen. Hier verzichteten die Ministerien in Abstimmung mit dem NKR auf eine konkrete Ermittlung der Beträge. Die Gründe für ihre Entscheidungen haben sie in den jeweiligen Gesetzentwürfen dokumentiert.

I.2.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands nach Normenadressatengruppen

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft hat sich im Jahr 2017 im Saldo um rund 700 Millionen Euro pro Jahr erhöht (vgl. Anlage 5). Diese Ver-

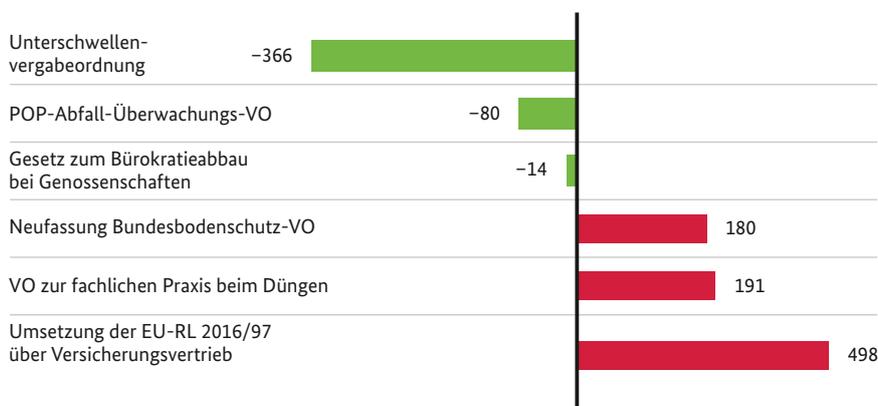
änderung resultiert daraus, dass 23 Regelungsvorhaben den Erfüllungsaufwand um 494 Millionen Euro pro Jahr reduzieren und 41 Regelungsvorhaben zu dessen Anstieg um 1.195 Millionen Euro pro Jahr beitragen.

Die Veränderungen gehen dabei im Wesentlichen auf folgende Regelungen zurück:

Abbildung 12: Laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands je Jahr

in Millionen Euro p. a.



Die größte Entlastung der Wirtschaft resultiert aus der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO). Mit ihr werden die Vorteile der Vergaberechtsmodernisierung aus dem Jahr 2016 auf unterschwellige Vergaben übertragen, also auf diejenigen, die nicht EU-weit ausgeschrieben werden müssen. Die Bieter profitieren nun auch in solchen Verfahren davon, dass sie in elektronischer Form abgewickelt werden. Der Entlastungseffekt beträgt mindestens 366 Millionen Euro pro Jahr.

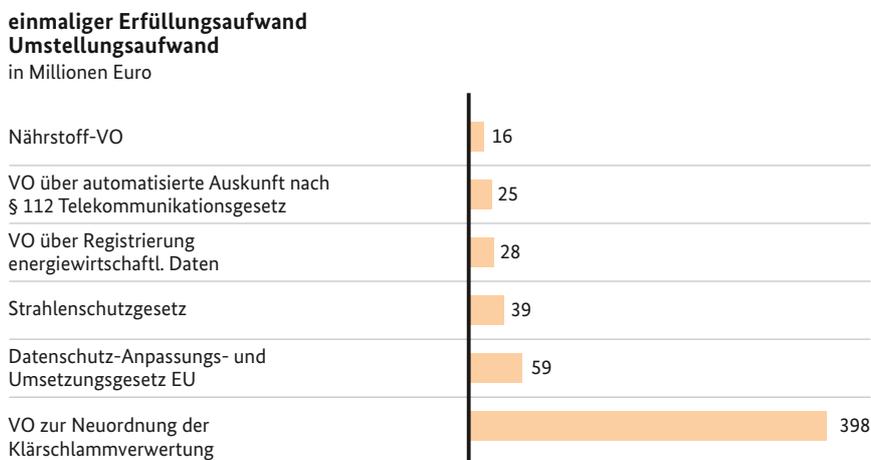
Das Gesetz zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2016/97 über Versicherungsvertrieb führt für Versicherungsvermittler und Honorar-Versicherungsberater sowie deren Mitarbeiter die Pflicht ein, sich jährlich in einem Umfang von 15 Stunden fortzubilden. Der jährliche Aufwand dafür dürfte für die mehr als 500.000 betroffenen Personen in Summe bei rund 310 Millionen Euro pro Jahr liegen. Darüber hinaus verschärft das Gesetz die Informations- und Dokumentationspflichten,

beispielsweise bei der Beurteilung, ob ein Versicherungsprodukt für den Kunden geeignet ist. Dies erhöht den laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft um weitere rund 190 Millionen Euro pro Jahr.

Ein Drittel der Regelungsvorhaben, die die Wirtschaft betreffen, verursacht einmaligen Umstellungsaufwand. Er lässt sich für 2017 auf insgesamt 612 Millionen Euro beziffern und ist damit so niedrig wie in keinem der Jahre zuvor (vgl. Anlage 6).

Der größte Teil des Umstellungsaufwands entfällt mit knapp 400 Millionen Euro auf die Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung. Hier resultiert der Aufwand fast ausschließlich aus den Investitionskosten, die für die Techniken zur Phosphorrückgewinnung und für die Anlagen zur thermischen Vorbehandlung des Klärschlammes zu leisten sind.

Abbildung 13: Einmaliger Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (Umstellungsaufwand)



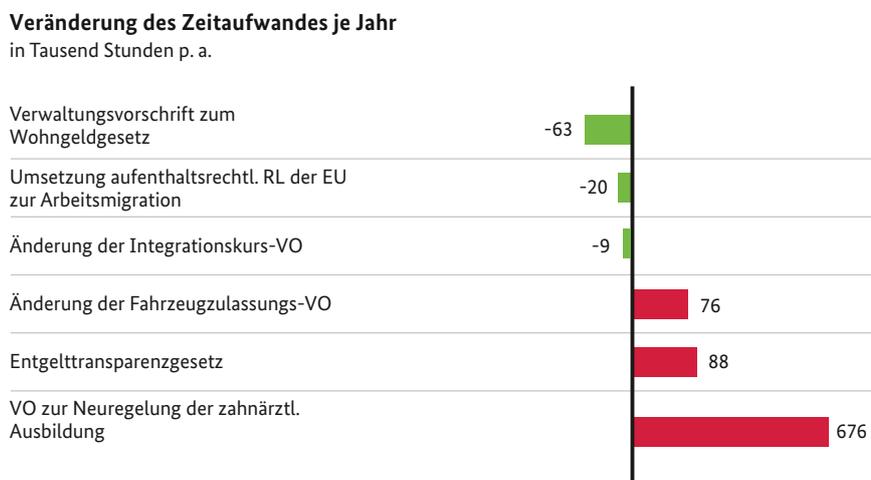
Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Auch die Bürgerinnen und Bürger spüren Auswirkungen, wenn Gesetze und Verordnungen geändert oder neu erlassen werden. 22 Regelungsvorhaben des Jahres 2017 erhöhen im Saldo den laufenden Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger um rund 748.000 Stunden und 7 Millionen Euro jährlich. Anders als in den Vorjahren haben damit

die laufenden zeitlichen Belastungen für Bürgerinnen und Bürger im Jahr 2017 etwas zugenommen (vgl. Anlage 7).

Die Veränderung des laufenden Zeitaufwandes für Bürgerinnen und Bürger resultiert im Wesentlichen aus folgenden Regelungsvorhaben:

Abbildung 14: Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger



Die neu gefasste Verwaltungsvorschrift zum Wohngeldgesetz vereinfacht vier Vorgaben für Bürgerinnen und Bürger, die Wohngeld beantragen wollen. Damit greift sie Vorschläge auf, die im Projekt „Einfacher zum Wohngeld“ entwickelt und im Arbeitsprogramm „Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung 2016“ weiterverfolgt wurden. Der Wohngeldantrag wird u. a. dadurch erleichtert, dass betroffene Bürgerinnen und Bürger die Antragsformulare per Post oder digital erhalten und Einkommen bzw. die Höhe der Mietzahlungen leichter nachweisen können.

Zusätzlicher Aufwand entsteht für Bürgerinnen und Bürger v. a. durch die Verordnung zur Neuregelung der zahnärztlichen Ausbildung. Sie sieht vor, dass Studierende der Zahnmedizin zukünftig eine Ausbildung in Erster Hilfe und einen einmonatigen Krankenpflegedienst nachweisen sowie eine vierwöchige Famulatur in einer zahnärztlichen Praxis ableisten müssen. Die Veränderungen betreffen außerdem die Ausgestaltung der Staatsprüfungen. Studierende der Zahnmedizin verbessern dadurch ihre Qualifikation und profitieren von diesen Veränderungen in der zahnärztlichen Ausbildung.

Der jährliche Sachaufwand für Bürgerinnen und Bürger konnte mit der Verordnung zur Neuordnung trinkwasserrechtlicher Vorschriften um 7 Millionen Euro pro Jahr reduziert werden, weil

die Untersuchungsintervalle in bestimmten Fällen zeitlich gestreckt wurden. Neue Kosten entstehen Bürgerinnen und Bürgern durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Waffengesetzes (Erhöhung um 4,5 Millionen Euro pro Jahr) sowie die Verordnung über die regelmäßige technische Untersuchung von Fahrzeugen (Erhöhung um 6 Millionen Euro pro Jahr).

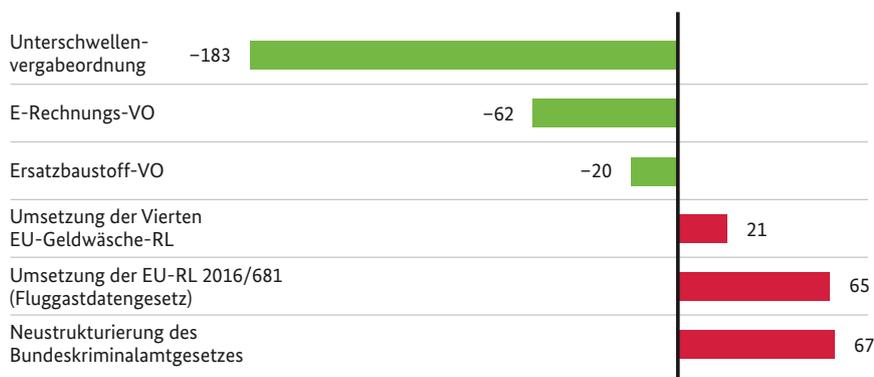
Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

75 Regelungsvorhaben des Jahres 2017 wirken sich auf den laufenden Erfüllungsaufwand der Verwaltung aus. 61 davon verursachen neuen Aufwand in Höhe von 244 Millionen Euro pro Jahr. Dem stehen 14 Vorhaben gegenüber, die die Verwaltung um 270 Millionen Euro jährlich entlasten. Insgesamt ist der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung damit um 26 Millionen Euro pro Jahr zurückgegangen. Dies ist eine – im langfristigen Vergleich – sehr günstige Entwicklung (vgl. Anlage 9).

Die größten Auswirkungen auf den laufenden Erfüllungsaufwand der Verwaltung haben die folgenden Regelungen:

Abbildung 15: Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands je Jahr
in Millionen Euro p. a.



Nicht nur die Wirtschaft, auch die Verwaltung profitiert von der Unterschwellenvergabeordnung. So wird die Bundesverwaltung durch die verstärkte E-Vergabe jährlich um rund 183 Millionen Euro entlastet. Die Verordnung über die elektronische Rechnungstellung im öffentlichen Auftragswesen (E-Rechnungs-Verordnung) setzt europarechtliche Vorgaben um und nutzt EU-rechtliche Spielräume zu ihrer weiteren Verbreitung. Die Entlastung der Verwaltung wird im Wesentlichen dadurch erreicht, dass voraussichtlich 80 Prozent der Rechnungen an die öffentliche Verwaltung zukünftig elektronisch gestellt werden müssen und damit einfacher bearbeitet werden können.

Die Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes setzt Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und der EU-Datenschutzrichtlinie 2016/680 um. Laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von 67 Millionen Euro pro Jahr resultiert im Wesentlichen aus jährlichen Betriebskosten für eine neue IT-Landschaft und aus wiederkehrenden Personal- und Sachkosten.

Das Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2016/681 zielt auf die Verhütung und Verfolgung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität ab. Der damit verbundene Personal- und Sachaufwand beträgt insgesamt 65 Millionen Euro jährlich.

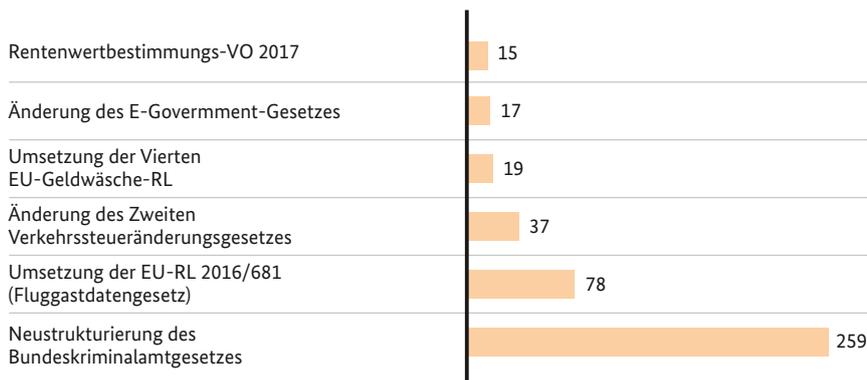
54 Regelungsvorhaben des Jahres 2017 lösen bei der Verwaltung einmaligen Erfüllungsaufwand in Höhe von 510 Millionen Euro aus. Der Umstellungsaufwand liegt damit um fast ein Viertel unter dem langjährigen Durchschnitt (vgl. Anlage 10).

Mehr als die Hälfte davon verursacht das Gesetz über die Neustrukturierung des Bundeskriminalamtes. Die grundlegende Neustrukturierung der beim Bundeskriminalamt eingesetzten IT, insbesondere von INPOL, wird in den Jahren 2017 bis 2021 einmaligen Umstellungsaufwand von ca. 250 Millionen Euro auslösen.

Folgende Regelungsvorhaben verursachen die größten Umstellungsaufwände:

Abbildung 16: Einmaliger Erfüllungsaufwand für die Verwaltung (Umstellungsaufwand)

Umstellungsaufwand (einmalig)
in Millionen Euro



I.2.3 Entwicklung des Bürokratiekostenindex

Teil des Erfüllungsaufwands sind Bürokratiekosten, die durch die Erfüllung von Informationspflichten verursacht werden. Diese werden für die Wirtschaft getrennt von den anderen Vorgaben ausgewiesen. Informationspflichten sind alle Vorgaben, nach denen Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln sind. Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, den bereits erreichten Abbau der Bürokratiekosten für die Wirtschaft auch in Zukunft zu sichern. Daher hat das Bundeskabinett bereits im Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2012 beschlossen, Veränderungen anhand des Bürokratiekostenindex (BKI) darzustellen. Dieser Index zeigt, wie sich Informationspflichten auf die Kosten der Unternehmen in Deutschland auswirken.

Was ist der Bürokratiekostenindex?

Der BKI macht die bürokratische Belastung der Unternehmen greifbar und zeigt, wie sie sich im Laufe der Zeit entwickelt. Ausgangspunkt sind die Bürokratiekosten der Wirtschaft am 1. Januar 2012, die einem BKI von 100 entsprechen. Beschlüsse der Bundesregierung, die Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Wirtschaft haben, beeinflussen die Höhe des BKI. Auch die Ergebnisse von Nachmessungen (siehe I.2.4) wirken sich auf den BKI aus, wenn sich daraus eine Abweichung bei den Bürokratiekosten ergibt. Die aktuellen Werte des BKI werden vierteljährlich auf der Internetseite des StBA veröffentlicht (www.destatis.de).

Abbildung 17: Der Bürokratiekostenindex 2012 bis 2017

Bürokratiekostenindex 2012 bis 2017

Januar 2012 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt; Stand: 6. März 2018

Im Berichtsjahr 2017 ist der BKI von 99,00 auf 99,11 leicht angestiegen. Diese Veränderung ist zurückzuführen auf

- 37 belastende Regelungsvorhaben mit einem Volumen von 88 Millionen Euro pro Jahr und

- 17 entlastende Regelungsvorhaben mit einem Volumen von 57 Millionen Euro pro Jahr.

Auch durch Nachmessungen haben sich 2017 Änderungen beim BKI ergeben. Die Bürokratiekosten aus den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (BaFin-Rundschreiben 10/2012) erwiesen sich dabei um rund 86 Millionen Euro pro Jahr höher als ursprünglich angenommen und haben deshalb den BKI beeinflusst. Die Überprüfung von IT-Berechtigungen stellte sich für die betroffenen Institute als zeitaufwendiger heraus als veranschlagt. Durch die Nachmessung des 16. Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes konnten Informationspflichten zum Tierbestand sowie zur Arzneimittelverwendung erstmalig quantifiziert und beim BKI berücksichtigt werden.

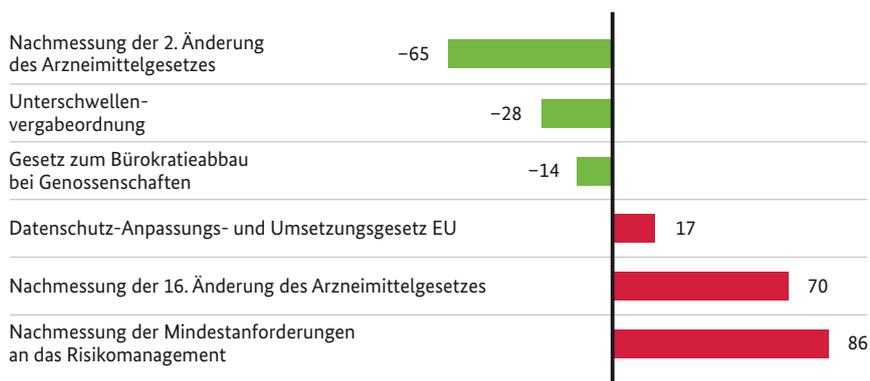
Nachmessungen bedeuten aber nicht immer eine Erhöhung der Bürokratiekosten. Für das Zweite Gesetz zur Änderung arzneimittelrechtlicher Vorschriften ergab die Nachmessung eine um 65 Millionen Euro höhere jährliche Entlastung. Erst zu diesem Zeitpunkt ließ sich feststellen, in welchem Umfang Berichte über die Unbedenklichkeit von Arzneimitteln entfallen (siehe ausführlich I.2.4).

Folgende Regelungsvorhaben hatten 2017 die größten Auswirkungen auf den BKI:

Abbildung 18: Bürokratiekosten für die Wirtschaft

Veränderung der laufenden Bürokratiekosten je Jahr

in Millionen Euro p. a.



I.2.4 Nachmessung des Erfüllungsaufwands

Das StBA misst zwei Jahre nach Inkrafttreten einer neuen Regelung den tatsächlich entstandenen Erfüllungsaufwand nach. Dadurch wird der vorab geschätzte Erfüllungsaufwand validiert, und Abweichungen bei den Bürokratiekosten der Wirtschaft fließen direkt in den BKI ein. Damit leisten die Nachmessungen einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung.

Im Berichtsjahr hat das StBA verschiedene wichtige Regelungen einer Nachmessung unterzogen. Hierzu zählt u. a. das Vergaberechtsmodernisierungsgesetz. Zudem wurde das Zweite Gesetz zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften über einen längeren Zeitraum hinweg validiert.

Mit dem Vergaberechtsmodernisierungsgesetz (VergRModG) wurden 2016 die EU-Vergaberichtlinien aus dem Jahr 2014 in nationales Recht umgesetzt. Betroffen sind ausschließlich EU-weite Vergaben im Oberschwellenbereich. Den Erfüllungsaufwand beeinflussen v. a. die obligatorische E-Vergabe und die Schaffung einer umfassenden Vergabestatistik. Für die Vergabestellen besteht nun die Pflicht, den Kommunikationsprozess mit den Bietern elektronisch durchzuführen. Die Übergangsfristen reichen für manche Arbeitsschritte bis in das Jahr 2018. Für die Wirtschaft wurde vorab eine Entlastung von 144 Euro pro Verfahren geschätzt; für die Verwaltung wurden 350 Euro angenommen. Die prognostizierte Gesamtentlastung von 1.039 Millionen Euro für die Wirtschaft und 179 Millionen Euro für die Verwaltung hängt maßgeblich von der Anzahl der jährlichen Vergabeverfahren ab, über die aufgrund der noch fehlenden Vergabestatistik jedoch noch erhebliche Unsicherheit besteht.

Die E-Vergabe ist – wie vorgeschrieben – bei der Veröffentlichung der Bekanntmachungen und der Bereitstellung der Vergabeunterlagen vollständig umgesetzt. Bei allen anderen Arbeitsschritten wird die E-Vergabe noch nicht mehrheitlich angewandt. Die neue Vergabestatistik wiederum wird so lange nicht angewandt, bis durch die vollständige Einführung der E-Vergabe die medienbruchfreie Übermittlung der Daten möglich wird (Art. 7 Abs. 3 VergRModVO). Bis dahin gelten übergangsweise die alten Berichtspflichten für die Vergabestellen fort.

Eine andere nachgemessene Regelung ist das „Zweite Gesetz zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften“ aus dem Verant-

wortungsbereich des BMG, das Richtlinien der Europäischen Union umsetzt. Seine größte Leistung besteht u. a. darin, dass es die Arzneimittelüberwachung (Pharmakovigilanz) europaweit harmonisiert. Vor allem den pharmazeutischen Unternehmen, aber auch den Überwachungsbehörden wird die Arbeit dadurch wesentlich erleichtert.

Zu den Wirkungen des Gesetzes wurden Vertreterinnen und Vertreter aus Unternehmen, Verbänden und Behörden befragt. Die Messungen ergaben eine Entlastung für die Unternehmen in Höhe von rund 90 Millionen Euro pro Jahr. Die vorherige Schätzung hatte lediglich ein Saldo von 25 Millionen Euro jährlich ergeben. Maßgeblich dafür waren die Änderungen bei der Verpflichtung für den Zulassungsinhaber, der zuständigen Bundesbehörde regelmäßig einen Bericht über die Unbedenklichkeit des Arzneimittels vorzulegen. Die Intervalle für die Vorlage der Berichte wurden flexibler gestaltet. Außerdem müssen für Arzneimittel, deren Wirkstoffe, Wirkungen und Nebenwirkungen seit langer Zeit in der EU bekannt sind, oder wirkstoffgleiche Generika nun unter bestimmten Voraussetzungen gar keine Unbedenklichkeitsberichte mehr vorgelegt werden. Aufgrund der gesetzlichen Vereinfachungen nahmen die hier jährlich durch Bürokratie verursachten Kosten von bislang 87 Millionen auf 14 Millionen Euro ab.

Auch für die mit der Überwachung betrauten Behörden waren die Einsparungen beachtlich: Durch den Rückgang der regelmäßig zu prüfenden Berichte reduzierten sich ihre Kosten um 45 Millionen auf 9 Millionen Euro im Jahr.

Anlagen

Anlage 1

Übersicht Bürokratiebremse für das Jahr 2017 (One in, one out)*

Quelle: Datenbank des Statistischen Bundesamtes
- Stand: 6. März 2018 -

	Anzahl der relevanten Regelungsvorhaben		In	Out	Deckelung	Saldo vor ressortübergreifende Kompensation	ressortübergreifende Kompensation	Saldo**
	belastend	entlastend						
Auswärtiges Amt								
Bundesministerium des Innern	1		0,1	8,7		-8,6		-8,6
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	2	2	29,0	14,1		14,9		14,9
Bundesministerium der Finanzen	2	1	12,4	0,1		12,3		12,3
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	6	10	0,5	378,0		-377,5	3,0	-374,5
Bundesministerium für Arbeit und Soziales								
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	4		35,3			35,3		35,3
Bundesministerium der Verteidigung								
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	1		3,0			3,0	-3,0	
Bundesministerium für Gesundheit	4	2	4,6	0,9		3,6		3,6
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	2	2	7,7	0,2		7,6		7,6
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	2	2	103,2	99,2		4,0		4,0
Bundesministerium für Bildung und Forschung								
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung								
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien								
Bundesregierung								
gesamt	24	19	195,9	501,2		-305,4		-305,4

*) Erfasst sind Vorhaben, die im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2017 im Bundeskabinett behandelt wurden bzw. Regelungsvorhaben, die nicht dem Kabinett zuzuleiten sind (z. B. Ministerverordnungen), deren Ressortabstimmung in diesem Zeitraum abgeschlossen wurde.

**) Im Saldo sind rundungsbedingte Abweichungen möglich.

Anlage 2

Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum 01.01.2017 bis 31.12.2017*)

Quelle: Datenbank des Statistischen Bundesamtes
- Stand: 6. März 2018 -

Saldo - Bilanz über die Änderung des laufenden Erfüllungsaufwands der Wirtschaft in Mio. Euro (jährlich)**

	Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (jährlich) in Mio. Euro			davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten in Mio. Euro
	Belastung	Entlastung	Saldo	
Auswärtiges Amt				
Bundesministerium des Innern	34,3	10,9	23,4	29,0
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	92,6	14,1	78,5	-11,0
Bundesministerium der Finanzen	97,0	0,2	96,8	12,7
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	425,1	378,8	47,1	-34,6
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	0,9		0,9	0,9
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	226,5		226,5	33,8
Bundesministerium der Verteidigung				
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	3,0		3,0	2,2
Bundesministerium für Gesundheit	4,6	0,9	3,6	0,1
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	12,1	1,3	10,8	-0,2
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	298,7	88,8	209,9	-2,5
Bundesministerium für Bildung und Forschung				
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung				
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien				
Bundesregierung				
gesamt	1.194,9	494,3	700,6	30,4

*) Erfasst sind Vorhaben, die im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2017 im Bundeskabinett behandelt wurden bzw. Regelungsvorhaben, die nicht dem Kabinett zuzuleiten sind (z. B. Ministerverordnungen), deren Ressortabstimmung in diesem Zeitraum abgeschlossen wurde.

**) Im Saldo sind rundungsbedingte Abweichungen möglich.

Anlage 3

Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum 01.01.2017 bis 31.12.2017*)

Quelle: Datenbank des Statistischen Bundesamtes

Saldo - Bilanz über die Änderung des laufenden Erfüllungsaufwands für Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung (jährlich)**

- Stand: 6. März 2018 -

	Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger (jährlich)						Erfüllungsaufwand für die Verwaltung (jährlich)		
	Zeitaufwand in tsd. Stunden			Sachaufwand in Mio. Euro			in Mio. Euro		
	Belastung	Entlastung	Saldo	Belastung	Entlastung	Saldo	Belastung	Entlastung	Saldo
Auswärtiges Amt									
Bundesministerium des Innern		32,9	-32,9	4,5	0,1	4,4	154,3	62,8	91,5
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz							5,2	0,4	4,8
Bundesministerium der Finanzen							28,1		28,1
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	10,8	4,7	6,0				2,5	183,5	-180,9
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	3,0		3,0				3,3	0,3	3,0
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft				4,2		4,2	17,8		17,8
Bundesministerium der Verteidigung									
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	88,2		88,2				2,4		2,4
Bundesministerium für Gesundheit	676,4	2,4	674,0	0,5	7,2	-6,8	5,8	0,8	5,0
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	76,0	3,7	72,3	6,0		6,0	8,2	2,2	6,0
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit		63,0	-63,0		0,6	-0,6	16,8	20,3	-3,5
Bundesministerium für Bildung und Forschung									
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung									
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien									
Bundesregierung									
gesamt	854,4	106,8	747,6	15,1	7,9	7,3	244,4	270,3	-25,8

*) Erfasst sind Vorhaben, die im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2017 im Bundeskabinett behandelt wurden bzw. Regelungsvorhaben, die nicht dem Kabinett zuzuleiten sind (z. B. Ministerverordnungen), deren Ressortabstimmung in diesem Zeitraum abgeschlossen wurde.

**) Im Saldo sind rundungsbedingte Abweichungen möglich.

Anlage 4

Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum 01.01.2017 bis 31.12.2017*)

Quelle: Datenbank des Statistischen Bundesamtes

Einmaliger Umstellungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie die Verwaltung

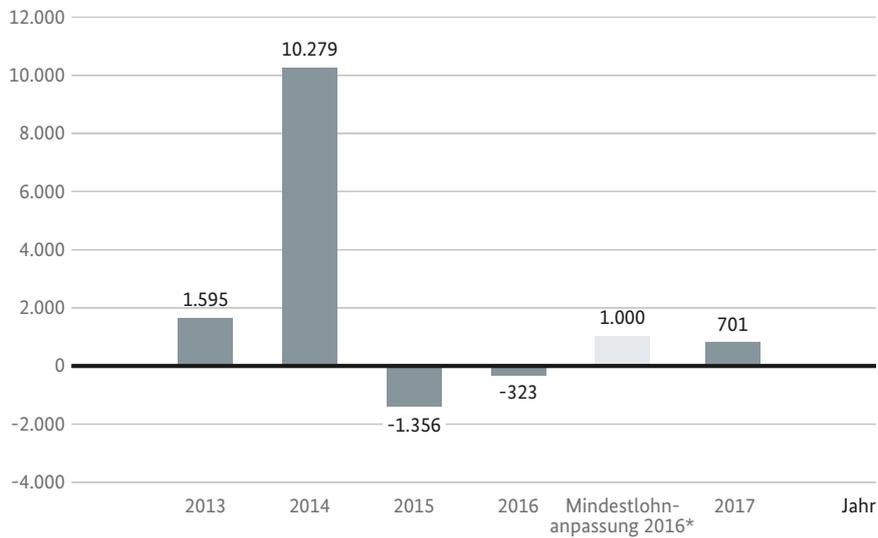
- Stand: 6. März 2018 -

	Umstellungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger	Umstellungsaufwand für die Wirtschaft	Umstellungsaufwand für die Verwaltung
	Sachaufwand in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro
Auswärtiges Amt			
Bundesministerium des Innern		58,9	365,4
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz		15,8	5,0
Bundesministerium der Finanzen		4,5	56,6
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	-4,0	71,5	15,0
Bundesministerium für Arbeit und Soziales			26,4
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft		17,0	4,2
Bundesministerium der Verteidigung			
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend		0,1	1,2
Bundesministerium für Gesundheit		0,8	8,2
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur		0,6	19,1
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit		442,3	9,3
Bundesministerium für Bildung und Forschung			
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung			
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien			
Bundesregierung			
gesamt	-4,0	611,7	510,4

*) Erfasst sind Vorhaben, die im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2017 im Bundeskabinett behandelt wurden bzw. Regelungsvorhaben, die nicht dem Kabinett zuzuleiten sind (z. B. Ministerverordnungen), deren Ressortabstimmung in diesem Zeitraum abgeschlossen wurde.

Anlage 5: Laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

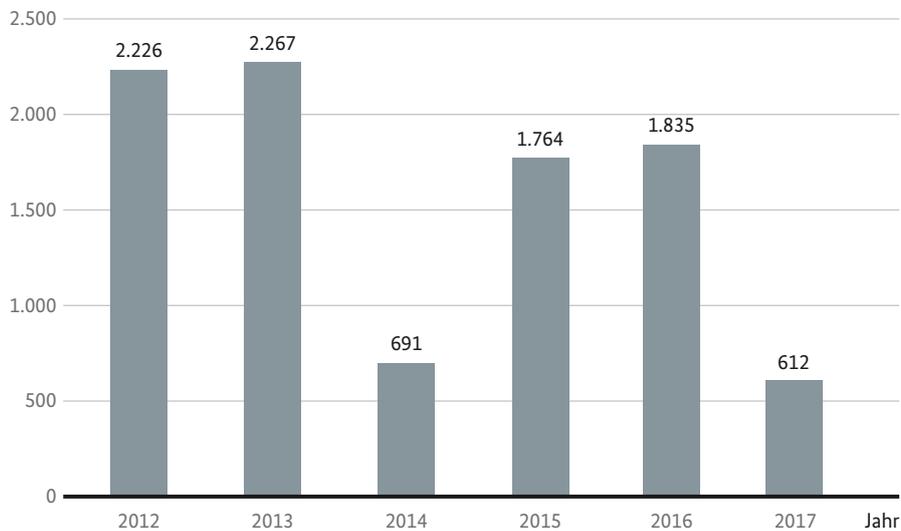
Jährlicher Saldo in den Jahren 2012 bis 2017
in Millionen Euro p. a.



*) Die Mindestlohnanpassung stützt sich auf einen Beschluss der Tarifpartner in der Mindestlohnkommission. Wie im Mindestlohngesetz vorgesehen, hat die Bundesregierung diesen Beschluss durch eine entsprechende Rechtsverordnung nachvollzogen. Der dadurch verursachte Erfüllungsaufwand entzieht sich dem Gestaltungsspielraum der Bundesregierung und wird daher gesondert ausgewiesen.

Anlage 6: Umstellungsaufwand für die Wirtschaft

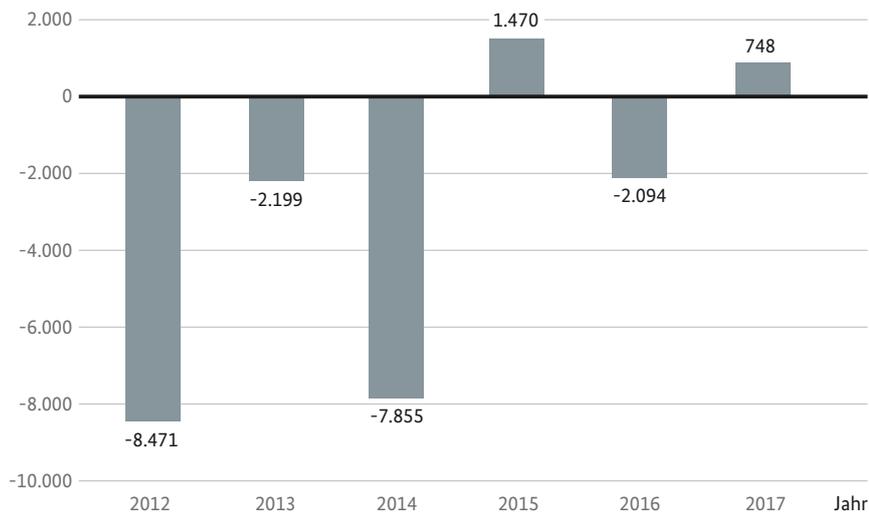
Einmaliger Erfüllungsaufwand 2012 bis 2017
in Millionen Euro



Anlage 7: Laufender Zeitaufwand für Bürgerinnen und Bürger

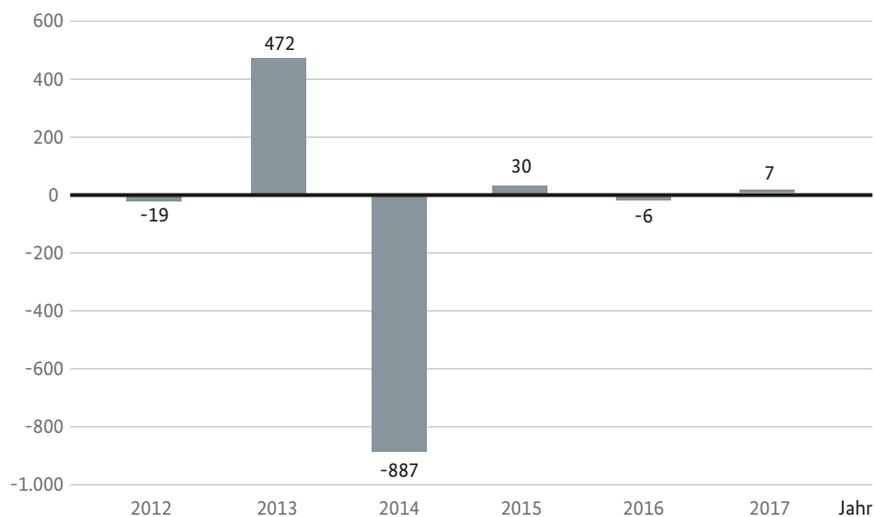
Jährlicher Saldo in den Jahren 2012 bis 2017

in Tausend Stunden p. a.

**Anlage 8: Laufender Sachaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Jährlicher Saldo in den Jahren 2012 bis 2017

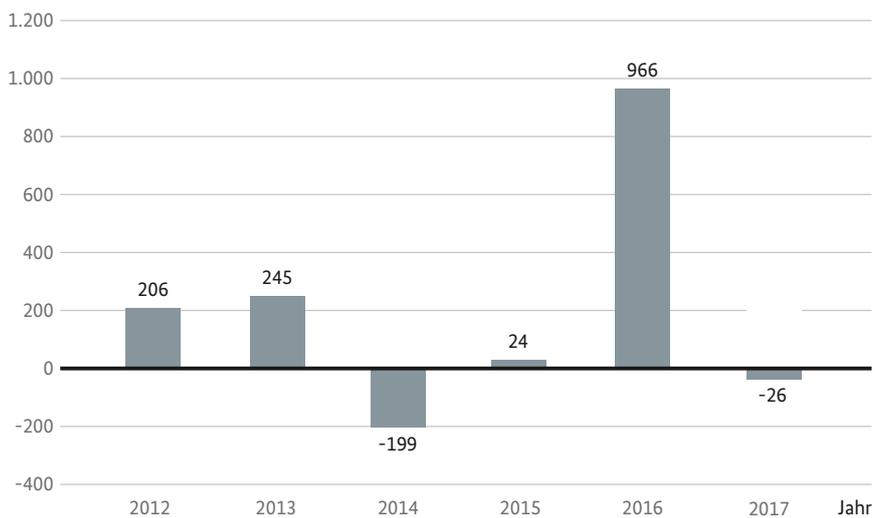
in Millionen Euro p. a.



Anlage 9: Laufender Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Jährlicher Saldo in den Jahren 2012 bis 2017

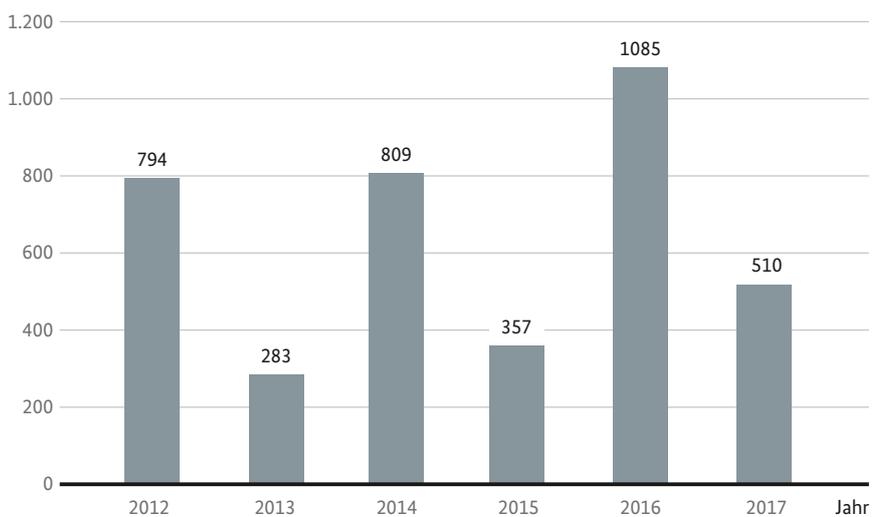
in Millionen Euro p. a.



Anlage 10: Umstellungsaufwand für die Verwaltung

Einmaliger Erfüllungsaufwand 2012 bis 2017

in Millionen Euro



Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) nimmt gemäß § 4 Absatz 4 NKR-Gesetz zu dem Bericht der Bundesregierung wie folgt Stellung:

Bürokratiebremse

Drei Jahre nach Einführung der Bürokratiebremse zieht die Bundesregierung eine positive Bilanz: der unter die ‚One in one out‘-Regel fallende laufende Erfüllungsaufwand wurde für die Wirtschaft in diesem Zeitraum um insgesamt rund 1,9 Milliarden Euro reduziert. Allein für das Jahr 2017 schlägt eine Entlastung der Wirtschaft um rund 305 Millionen Euro zu Buche.

Einschätzung des NKR:

Mit der Entlastung der Wirtschaft um rund 305 Millionen Euro erweist sich die Bürokratiebremse im dritten Jahr in Folge erneut als Schlüsselinstrument zur nachhaltigen Begrenzung von Folgekosten. Umso dringender ist die Aufgabe, dieses Instrument weiterzuentwickeln und auch dort einzusetzen, wo es bisher noch nicht wirken konnte – beim laufenden Erfüllungsaufwand der Wirtschaft aus der Umsetzung von EU-Vorgaben sowie beim Umstellungsaufwand aus nationalen Vorgaben. Denn für die Unternehmen in Deutschland spielt es keine Rolle, ob Kosten aus Unions- oder nationalem Recht entstehen. Tatsächlich und per Saldo sind im Jahr 2017 der laufende Erfüllungsaufwand der Wirtschaft einschließlich EU-Vorgaben um rund 700 Millionen Euro und der Umstellungsaufwand aus nationalen Vorgaben um rund 600 Millionen Euro gestiegen.

Kostentransparenz bei EU-Regelungsvorhaben

Die Bundesregierung betrachtet das EU-ex-ante-Verfahren als wirksames Instrument zur Begrenzung und Reduzierung von Folgekosten auf der europäischen Ebene, allerdings hat die Belastung aus laufendem Erfüllungsaufwand, der für die Wirtschaft aus der Umsetzung von EU-Vorgaben entstand, 2017 um rund eine Milliarde Euro zugenommen.

Einschätzung des NKR:

Die Höhe des EU-induzierten laufenden Erfüllungsaufwands von einer Milliarde Euro allein im Jahr 2017 macht nicht nur den nachdrücklichen Einsatz, sondern auch die intelligente Fortentwicklung des EU-ex-ante-Verfahrens unerlässlich. Unionsrecht ist Verhandlungsrecht: es kommt unter maßgeblicher deutscher Beteiligung zustande. Nicht anders als bei der Rechtsetzung auf nationaler Ebene, müssen die deutschen Entscheidungsträger im Rat der Europäischen Union über ein realitätsnahes Bild der Regelungsfolgen verfügen. Für das 2. Halbjahr 2018 hat die Bundesregierung eine Evaluierung des EU-ex-ante-Verfahrens vorgesehen. Damit diese Evaluierung tatsächlich sichtbar macht, wie das Verfahren wirkt und welche Nachsteuerung erforderlich ist, sollten die bisher erkennbar gewordenen Probleme zusammengestellt und Evaluierungsindikatoren festgelegt werden.

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich der laufende Erfüllungsaufwand der Verwaltung (Vollzugaufwand) per Saldo um rund 26 Millionen Euro verringert hat. Beim Umstellungsaufwand wird eine zusätzliche Belastung von 510 Millionen Euro bilanziert.

Einschätzung des NKR:

Ein Rückgang des Vollzugaufwandes kann nur unter der Voraussetzung systematischer und vollständiger Ermittlung der Kostenbelastung bei Ländern und Kommunen verlässlich bilanziert werden. Tatsächlich aber gibt es dabei noch immer erhebliche Lücken und es wird noch immer zu wenig das Praxiswissen der Vollzugsebene systematisch genutzt. Das deshalb auf Initiative des NKR durch Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände entwickelte Verfahren zur Ermittlung des Vollzugaufwandes aus Bundesrecht (ERBEX) wird allerdings erst in der kommenden Zeit eingesetzt werden können. Mit dem Rückgang der Gesetzgebungstätigkeit am Ende der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages konnte die für ERBEX vorgesehene Pilotphase noch keine belastbaren Ergebnisse bringen. Deshalb fehlt es bisher an aussagekräftigen Erkenntnissen dazu, ob der Vollzugaufwand auf allen Ebenen des föderalen Staates tatsächlich vollständig erfasst wird.

Lebenslagenbefragung

Die Bundesregierung hat damit begonnen, die Ergebnisse der nach 2015 zum zweiten Mal durchgeführten Lebenslagenbefragung in Expertenworkshops aufzuarbeiten und in einem für 2018 geplanten Arbeitsprogramm zu verwerten.

Einschätzung des NKR:

Der NKR begrüßt die Workshops als geeignetes Instrument, Vereinfachungs- und Verbesserungspotential zu identifizieren und die folgerichtigen Maßnahmen zu ergreifen. Durch die stärkere Einbindung der Betroffenen kann erreicht werden, dass sich die Bemühungen der Bundesregierung stärker als bislang auch in einer Verbesserung der Ergebnisse der Lebenslagenbefragung widerspiegeln. Um die Wirksamkeit der Workshops zu erhöhen, sollten die erarbeiteten Vorschläge auch in die Umsetzung des Onlinezugang-Gesetzes einfließen. Bisher analog ablaufende Verwaltungsverfahren sollten nicht nur digitalisiert, sondern im Vorfeld auch auf Verbesserungs- und Vereinfachungspotential untersucht werden.

Evaluierung

Die Bundesregierung geht davon aus, dass mit dem 2013 beschlossenen Evaluierungskonzept die Wirksamkeit gesetzlicher Neuregelungen in der Praxis bereits ausreichend überprüft werden könne.

Einschätzung des NKR:

Der NKR teilt die Einschätzung der Bundesregierung nicht. Denn das 2013 beschlossene Konzept erfasst im Wesentlichen nur das „Ob“, nicht aber das „Wie“ einer guten Evaluierung. Um Antworten auf die Fragen zu geben, ob eine Neuregelung das damit verfolgte Ziel erreicht hat und welche unbeabsichtigten Nebenwirkungen ggf. eingetreten sind, muss die Evaluierung einem Standard genügen, der dem wissenschaftlich gesicherten state of the art entspricht. Nach diesem Standard hat der NKR ein sog. Phasenmodell entwickelt und der Bundesregierung vorgeschlagen. Voraussetzung einer guten Evaluierung ist, dass der Gesetzentwurf in seiner Begründung sowohl das Regelungsziel präzise beschreibt, als auch festlegt, mit welchen Daten und nach welchen Kriterien die Zielerreichung später gemessen werden soll („Dreiklang“).

Digitalisierung

Laut Bundesregierung war Digitalisierung in der vergangenen Legislaturperiode ein Schwerpunktthema. Zu den wichtigsten Projekten des Jahres 2017 zählt sie das Onlinezugangs-Gesetz (OZG) und den Portalverbund mit dem Bürgerkonto.

Einschätzung des NKR:

Im Rahmen des OZG wird ein Portalverbund nebst Bürgerkonten aufgebaut. Bis Ende 2022 sollen alle geeigneten Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen (laut Umsetzungskatalog über 570) digital angeboten werden. Der NKR begrüßt das Projekt ausdrücklich, denn es hat großes Potential, die Digitalisierung stark voranzubringen. Noch sind jedoch einige Punkte offen: Die im Koalitionsvertrag vereinbarten 500 Millionen Euro zur Umsetzung des OZG stellen nur den Beitrag des Bundes dar und werden nicht ausreichen. Auch die Länder werden ihren Teil beitragen müssen. Dazu gibt es bislang keine politische Verständigung. Nötig ist daher die schnelle Ergänzung des OZG um den im Koalitionsvertrag angekündigten Digitalisierungspakt. Darin sollten sich Bund, Länder und Kommunen zu einer vertrauensvollen Kooperation bekennen und die Verteilung der notwendigen Investitionskosten regeln. Die Qualität föderaler Zusammenarbeit kann so spürbar besser werden. Unklar ist auch die konkrete Steuerung der OZG-Umsetzung auf Ebene des Bundes. Insgesamt scheint hier die Unübersichtlichkeit beim Thema Digitalisierung nach der Regierungsbildung eher noch zugenommen zu haben. Eine klare Arbeitsteilung ist nicht erkennbar. Der NKR teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass es nicht genügt, bestehende Verfahren und alte Strukturen zu digitalisieren. Es ergibt keinen Sinn, unnötig komplizierte Verfahren in die digitale Welt zu übertragen. Daher müssen Vereinfachungs- und Verbesserungspotenzial systematisch mitgedacht werden. Aus Sicht des NKR sollten daher auch die Ergebnisse der Lebenslagenbefragung und der folgenden Workshops konsequent in die Umsetzung des OZG miteinfließen.

Das Projekt eGesetzgebung verfolgt das Ziel, bis 2021 das Gesetzgebungsverfahren vollständig elektronisch und medienbruchfrei zwischen allen beteiligten Verfassungsorganen und Institutionen abwickeln zu können. Darin liegt das große Potential, zukünftig mehr Arbeitszeit in die Qualität von Regelungsvorhaben investieren zu können und nicht in deren manuelle Abstimmung in Textverarbeitungsprogrammen. Der NKR begrüßt das Projekt und beteiligt sich im Rahmen des Strategischen Steuerungsgremiums sowie in verschiedenen Unterarbeitsgruppen. Mit dem Projekt verbindet der NKR die Erwartung, dass die zahlreichen Arbeitshilfen, Leitfäden und Handbücher zum Gesetzgebungsverfahren sinnvoll und nutzerfreundlich digitalisiert werden, so dass die Hürden für ihre Anwendung sinken und auf diese Weise die Qualität der Rechtsetzung steigt. Dieser Anspruch ist in der Verwaltungsvereinbarung zwischen den Verfassungsorganen, der Geschäftsstelle des Vermittlungsausschuss und dem NKR festgehalten. Der Zeitplan, nach dem das Projekt bereits 2019 in einer ersten Umsetzungsstufe in Betrieb genommen werden soll, ist ambitioniert. Der NKR hat Zweifel daran, dass das Projekt mit den für die Zielerreichung notwendigen Ressourcen ausgestattet ist und hinreichende Priorisierung erfährt.

Ähnlich ambitioniert ist das Projekt „Einheitlicher Ansprechpartner 2.0“, das leider immer noch nicht zum Abschluss gebracht werden konnte und um ein weiteres Jahr verlängert werden musste. Noch 2015 war Deutschland im EU-Ranking der Leistungsfähigkeit der Einheitlichen Ansprechpartner auf dem letzten Platz. Hier erwartet der NKR deutliche Verbesserungen. Ein wichtiger Schritt ist dabei sicherlich, dass die Landesportale des Einheitlichen Ansprechpartners sowie das nationale Einstiegsportal in den Portalverbund von Bund, Ländern und Kommunen integriert werden sollen.

Insgesamt kann der NKR die Einschätzung der Bundesregierung („Digitalisierung kommt voran“) nur in Bezug auf einzelne Projekte teilen. Zwar hat jedes dieser Projekte für sich genommen großes Potential. Insgesamt fehlen jedoch noch immer eine „Gesamtstrategie Digitalisierung“ von Bund, Ländern und Kommunen sowie Klarheit über die Zuständigkeitsverteilung und die Ressourcenausstattung.

Internationale Zusammenarbeit

Auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung pflegt die Bundesregierung den Austausch mit Expertinnen und Experten aus anderen Ländern.

Einschätzung des NKR:

Der NKR regt an, bei diesem Austausch Erfahrungen mit der Gesetzgebungstechnik anderer Staaten stärker zu nutzen. In Deutschland erfolgt die Verständigung über neue Regelungsvorhaben in der Regel auf Grundlage eines – nicht selten nur schwer verständlichen – Rechtstextes. Sinnvoller könnte es sein, nach dem Grundsatz: „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ zu verfahren, d. h. die Diskussion über Ziele und nutzerorientierte Umsetzbarkeit neuer Regelungen auf der Grundlage verständlicher Eckpunktepapiere zu führen. Diese Methodik ist z. B. in Großbritannien, der Schweiz oder auch bei der EU-Kommission schon lange eingeführt. Sie erleichtert die inhaltliche Diskussion in Politik und Öffentlichkeit sowie die Vorab-Konsultationen der Betroffenen spürbar und kann zu wirksameren und vollzugstauglicheren Gesetzen führen. Die Kodifizierung in einen Rechtstext sollte der letzte und nicht der erst Schritt sein.

