

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2019

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Vorwort</b> .....	3
<b>Kernbotschaften</b> .....	4
<b>A Lebenslagenbefragung 2019</b> .....	6
<b>B Die Bürokratiebremse (One in, one out-Regel)</b> .....	9
<b>C Drittes Bürokratieentlastungsgesetz</b> .....	13
<b>D Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“</b> .....	15
D.1 Konzept zur Begrenzung des Umstellungsaufwands .....	15
D.2 Evaluierung .....	17
D.3 Nutzen .....	18
D.4 Beteiligung .....	18
D.5 Quartalsweises Inkrafttreten von Gesetzen .....	18
<b>E Digitalisierung</b> .....	20
<b>F Projekte</b> .....	26
<b>G Zusammenarbeit mit strategischen Partnern</b> .....	29
G.1 Länder und Kommunen .....	29
G.2 Nationaler Normenkontrollrat.....	29
<b>H Internationale Zusammenarbeit</b> .....	31
H.1 Europäische Union.....	31
H.2 One in, one out auf EU-Ebene .....	32
H.3 OECD.....	32

	Seite
<b>I. Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands</b> .....	34
I.1 Allgemeines .....	34
I.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands.....	34
<b>Anlagen und Anhänge</b> .....	47
Beschlüsse des St.-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 26. November 2019.....	57
Anhang 1: Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung.....	57
Anhang 2: Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung .....	65
Anhang 3: Ermittlung und Darstellung des Nutzens in Regelungsvorhaben der Bundesregierung.....	66

## Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

die Corona-Pandemie hat uns während der Vorbereitung dieses Berichts drastisch vor Augen geführt, wie buchstäblich lebensnotwendig ein effizientes Staatswesen mit einer tatkräftigen Verwaltung für den Schutz der Bürgerinnen und Bürger und die Unterstützung von Unternehmen in einer außergewöhnlich schwierigen Notlage sein kann. Nur beispielhaft seien der zügige Aufbau von Testkapazitäten und zusätzlichen Intensivbetten in Krankenhäusern, die umfangreiche Bereitstellung von Hilfsprogrammen für Unternehmen jeder Größenordnung, aber auch das entschlossene Handeln der Parlamente genannt.

Die Krise zeigt zugleich wie in einem Brennglas, wo es um Strukturen, Ausstattung und normative Regeln in unserem Gemeinwesen nicht optimal bestellt ist. Wir sollten die Krise insofern als Chance nutzen und notwendige Veränderungen anstoßen. Von zentraler Bedeutung ist dabei, alle staatlichen Leistungen und Verfahren online anzubieten und durchzuführen. Dabei sollten die geltenden Vorgaben konsequent auf mögliche Vereinfachungen und bürokratische Entlastungen hin überprüft werden.

Auch in diesem Sinne berichtet die Bundesregierung jährlich dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit unter anderem über den Stand des Bürokratieabbaus sowie die Ergebnisse und Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung.

Die wichtigsten Trends aus dem Jahr 2019 sind schnell zusammengefasst: Nach wie vor machen die Menschen in Deutschland überwiegend positive Erfahrungen mit ihrer Verwaltung. Das Statistische Bundesamt hat im Rahmen der Lebenslagenbefragung aber auch erneut festgestellt: Je komplexer Vorschriften und Zuständigkeiten geregelt sind, desto kritischer bewerten Menschen ihren Kontakt mit der Verwaltung. Solche Erfahrungen spiegeln sich auch in den kurzen bildhaften Notizen vom Tag der offenen Tür der Bundesregierung, die Sie auf der Titelseite dieses Berichts finden. Die Ergebnisse der Befragungen und die persönlichen Erfahrungen Betroffener geben uns wichtige Hinweise, bei welchen Themen wir genauer hinschauen müssen. Im vorliegenden Bericht finden Sie viele Beispiele, wie in enger Zusammenarbeit von Fachleuten der Verwaltung und Betroffenen Vorschläge für bessere, meist einfachere Regelungen erarbeitet werden.

Ich freue mich auch, dass der Index für die laufenden Bürokratiekosten der Wirtschaft seit seiner Einführung im Jahr 2012 einen Tiefstwert erreicht hat. Ebenso ist der Aufwand für die Umstellung auf neue Regelungen im Vergleich zu den Vorjahren zurückgegangen. Bei den dauernden Belastungen entlastet die Bundesregierung die Wirtschaft allein mit den 13 Maßnahmen des Bürokratieentlastungsgesetzes III um 1,1 Mrd. Euro pro Jahr.

Dennoch gibt es immer noch zu viele Regelungen, die zwar gut gemeint, in der Praxis aber nur mit großem Aufwand umzusetzen sind. Wenn Betroffene die damit verbundenen Belastungen als unverhältnismäßig hoch empfinden, dann müssen wir alles dafür tun, die angestrebten Ziele einfacher zu erreichen. Deswegen setze ich mich auch dafür ein, noch in dieser Legislaturperiode ein weiteres Gesetzespaket mit breit wirkenden Entlastungen auf den Weg zu bringen und dabei auch die meist befristeten Vereinfachungen, die während der Corona-Pandemie beschlossen wurden, soweit wie möglich auf Dauer zu verankern.

**Dr. Hendrik Hoppenstedt, MdB**

Staatsminister bei der Bundeskanzlerin

## Kernbotschaften

### **Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen überwiegend zufrieden mit der Verwaltung**

Das Statistische Bundesamt befragte nach 2015 und 2017 zum dritten Mal im Auftrag der Bundesregierung Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nach ihren Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung. Die Befragten sind weiterhin überwiegend zufrieden. Ihre Zufriedenheit steigerte sich gegenüber den Vorbefragungen leicht. Die Bundesregierung wird die detaillierten Ergebnisse weiterhin dazu nutzen, in Expertenworkshops Defizite zu identifizieren und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten.

### **Die Bürokratiebremse funktioniert – auch ohne EU-Ausnahme**

Die Bundesregierung hat in der 19. Legislaturperiode den unter die Bürokratiebremse fallenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft um rund 1,3 Milliarden Euro verringert. Auch ohne den Ausnahmetatbestand der 1 : 1-Umsetzung von EU-Vorgaben liegen die Einsparungen für die deutsche Wirtschaft immer noch bei 1,1 Milliarden Euro. Seit Einführung der Bürokratiebremse im Jahr 2015 beträgt der Abbauüberschuss mehr als 3,1 Milliarden Euro.

### **Drittes Bürokratieentlastungsgesetz bringt hohe Entlastung für die Wirtschaft, aber auch für Bürgerinnen und Bürger**

Mit dem Dritten Bürokratieentlastungsgesetz (BEG III), das die Bundesregierung am 18. September 2019 verabschiedet hat und das größtenteils am 1. Januar 2020 in Kraft getreten ist, reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft um über 1,1 Milliarden Euro. Damit ist das BEG III die Einzelmaßnahme mit der größten Entlastung seit Beginn der Erfassung des Erfüllungsaufwands 2011. Aber auch Bürgerinnen und Bürger profitieren vom BEG III: Sie werden jährlich um über 78 Millionen Euro und etwa 20 Millionen Stunden entlastet.

### **Umsetzung des Arbeitsprogramms „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“ läuft**

Der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau hat wesentliche Schritte zur Umsetzung des Arbeitsprogramms 2018 vollzogen. Er hat ein Konzept zur Begrenzung des Umstellungsaufwands, eine Weiterentwicklung des Evaluierungskonzepts von 2013 und ein Konzept zur Ermittlung und Darstellung des Nutzens in Regelungsvorhaben beschlossen.

### **Umstellungsaufwand der Wirtschaft niedrig, Konzept soll für noch mehr Begrenzung sorgen**

Das von der Bundesregierung beschlossene Konzept gibt den Bundesministerien 45 konkrete qualitative Hebel an die Hand, wie der Umstellungsaufwand möglichst niedrig gehalten werden kann. Die intensive Auseinandersetzung der Bundesregierung mit Fragen zur Reduzierung des Umstellungsaufwands zeigt sich in den Bilanzen: So lag der Umstellungsaufwand in dieser Legislaturperiode bislang bei 1,9 Milliarden Euro. Das sind weniger als zwei Fünftel des Wertes der 18. Legislaturperiode.

### **Bürokratiekostenindex auf historischem Tiefststand**

Der Bürokratiekostenindex ist im Jahr 2019 um mehr als einen Prozentpunkt auf 98,63 zurückgegangen und hat damit einen historischen Tiefststand erreicht. Die größte Entlastung wurde durch das BEG III erreicht.

### **Die Europäische Kommission führt One in, one out als eine ihrer zentralen Arbeitsmethoden ein**

Die Bundesregierung hat sich wiederholt dafür eingesetzt, dass die Europäische Kommission One in, one out auf europäischer Ebene einführt. Die neue Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, hat das Prinzip One in, one out im September 2019 als eine ihrer zentralen Arbeitsmethoden verankert: Jede Regelungsinitiative der Kommission, die neue Belastungen verursache, solle gleichzeitig Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen im selben Politikbereich im gleichen Umfang entlasten.

**Internationale Zusammenarbeit**

Der Bedarf an wirksamen internationalen Regeln wächst. Dafür ist eine intensivere Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen und ihren Mitgliedstaaten erforderlich. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) unterstützt die Steigerung der Qualität des internationalen Rechts durch Beratung und Beispiele guter Praxis.

## A Lebenslagenbefragung 2019

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 dienen dazu die Lebenslagenbefragungen.

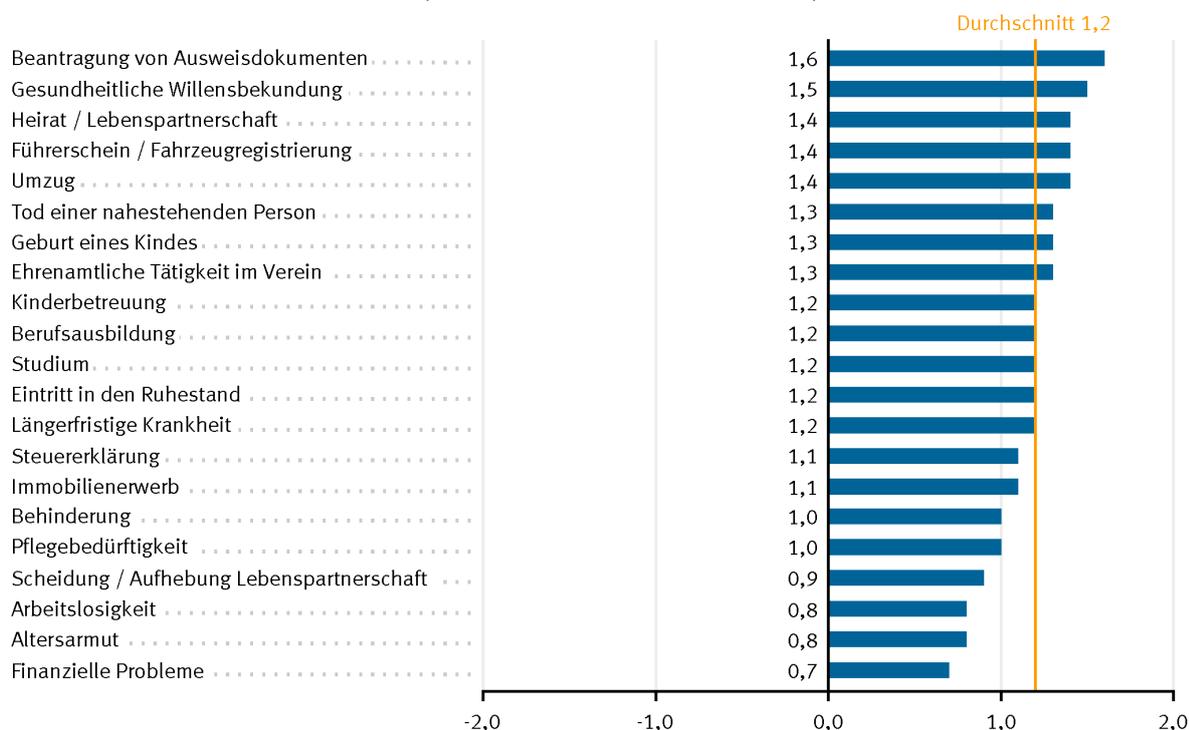
Besondere Ereignisse wie die Geburt eines Kindes, ein erfolgreicher Studienabschluss oder eine Unternehmensgründung, aber auch Situationen wie die Erstellung der Steuererklärung haben gemein, dass sie mit Kontakten zu Behörden verbunden sind. Die Lebenslagenbefragungen untersuchen die Zusammenarbeit der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen mit den verschiedenen zuständigen Ämtern während bestimmter Situationen oder Ereignisse – in den verschiedenen Lebenslagen. Dazu befragte das Statistische Bundesamt (StBA) 2019 insgesamt 6.016 Bürgerinnen und Bürger sowie 2.679 Unternehmen nach ihrer Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung. Es handelt sich um die dritte Erhebung nach 2015 und 2017.

Insgesamt machen die Bürgerinnen und Bürger gute Erfahrungen. Auf einer Skala von „sehr unzufrieden“ (–2) bis „sehr zufrieden“ (+2) liegt die durchschnittliche Zufriedenheit bei 1,2. Sie hat sich gegenüber 2015 und 2017 allenfalls geringfügig erhöht. In den vorangegangenen Jahren lag sie jeweils bei 1,1. Allerdings zeigen sich wie in den Jahren zuvor zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den 21 ausgewählten Lebenslagen. Während die Bürgerinnen und Bürger die Behördenkontakte im Rahmen der Beantragung von Ausweisdokumenten wie Personalausweis oder Reisepass und der gesundheitlichen Willensbekundung durch Vorsorgevollmacht oder Patientenverfügung am besten bewerten, schneidet die Zusammenarbeit mit den zuständigen Ämtern bei finanziellen Problemen, Altersarmut und Arbeitslosigkeit am schlechtesten ab (Abbildung 1).

Abbildung 1

### Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit behördlichen Dienstleistungen nach Lebenslagen

(Zufriedenheitsskala von –2 bis +2)



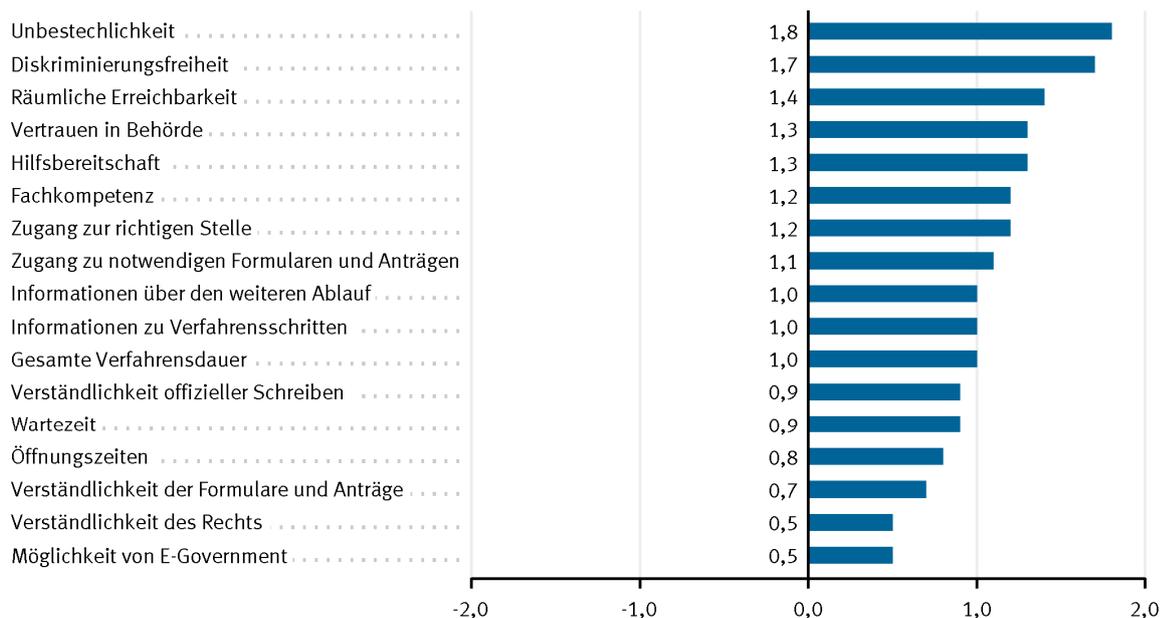
Die befragten Personen bewerteten die Behörden anhand von 17 Faktoren, wie beispielsweise Öffnungs- und Wartezeiten oder die Verständlichkeit von Formularen und Anträgen. Wie schon 2015 und 2017 zeigte sich auch 2019, dass die Bürgerinnen und Bürger mit der Unbestechlichkeit und Diskriminierungsfreiheit sehr zufrieden sind. Die Werte liegen bei 1,8 und 1,7 und somit nahe am Höchstwert von 2 (Abbildung 2). Auch die räumliche Erreichbarkeit, das Vertrauen in die Behörde und die Hilfsbereitschaft erhalten überdurchschnittliche

Werte. Die größten Herausforderungen sehen die Bürgerinnen und Bürger im Bereich behördlicher Onlineangebote: Die Möglichkeit von E-Government erhält mit 0,5 den schlechtesten Wert. Die Verständlichkeit des Rechts sowie der Formulare und Anträge schneidet mit 0,5 und 0,7 ebenfalls unterdurchschnittlich ab und bietet somit in den Augen der Bürgerinnen und Bürger beträchtliches Verbesserungspotenzial.

Abbildung 2

**Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit Faktoren behördlicher Dienstleistungen**

(Zufriedenheitsskala von –2 bis +2)

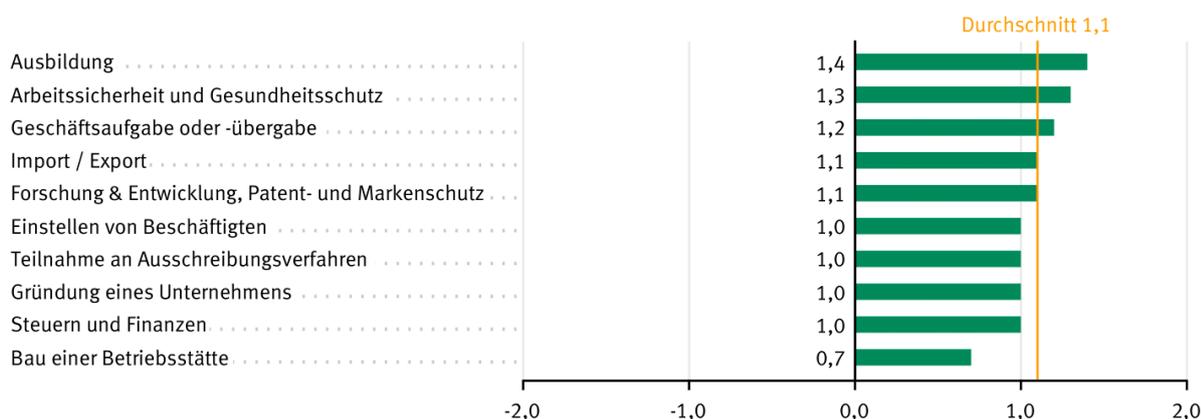


Auch die Unternehmen sind zufrieden mit der öffentlichen Verwaltung. Die Behörden erhalten einen durchschnittlichen Wert von 1,1, was eine leichte Erhöhung gegenüber 2015 und 2017 bedeutet, als der Wert bei je 0,9 lag. Hier zeigen sich zwischen den ausgewählten Lebenslagen ebenfalls teilweise deutliche Unterschiede. Während die Firmen die Behördenkontakte im Rahmen der Ausbildung sowie der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes mit 1,4 und 1,3 am besten bewerten, schneidet die Zusammenarbeit mit der öffentlichen Verwaltung beim Bau einer Betriebsstätte sowie bei Steuer- und Finanzangelegenheiten mit 0,7 und 1,0 am schlechtesten ab (Abbildung 3).

Abbildung 3

**Zufriedenheit der Unternehmen mit behördlichen Dienstleistungen nach Lebenslagen**

(Zufriedenheitsskala von –2 bis +2)

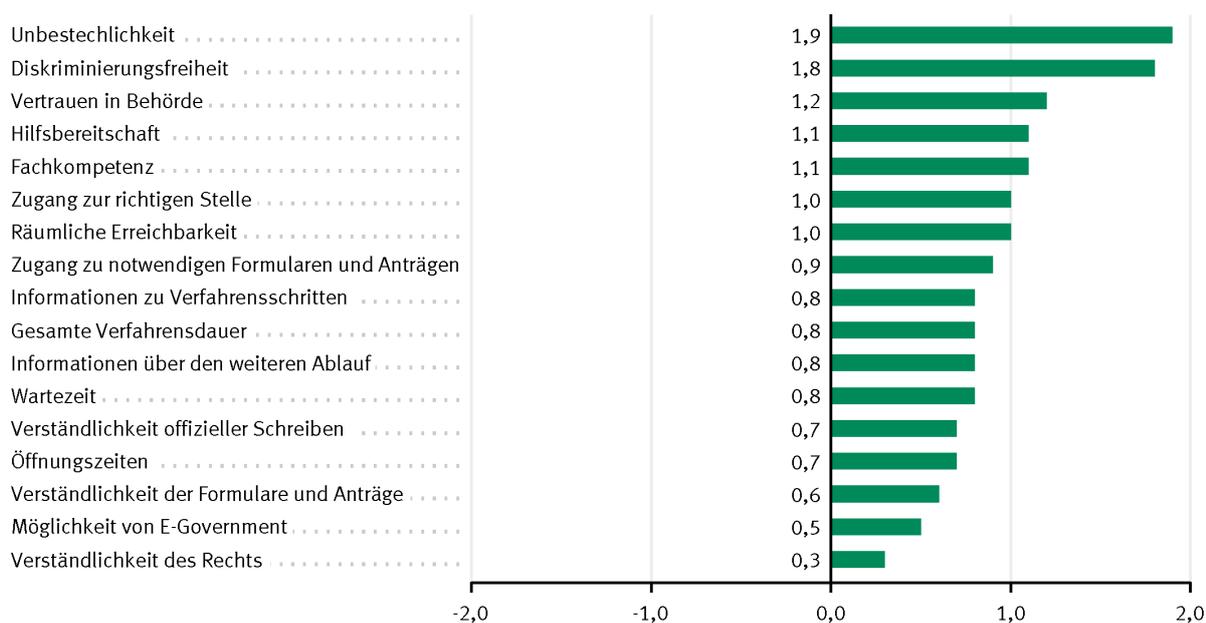


Genauso wie die Bürgerinnen und Bürger erteilen die Unternehmen den Behörden bei der Unbestechlichkeit und Diskriminierungsfreiheit sehr gute Werte von 1,9 und 1,8. Auch das Vertrauen in die Behörde erhält einen überdurchschnittlichen Wert von 1,2 (Abbildung 4). Die größten Herausforderungen sehen die Firmen bei der Verständlichkeit des Rechts mit einem Wert von 0,3 und der Möglichkeit von E-Government mit 0,5. Die Verständlichkeit der Formulare und Anträge sowie von offiziellen Schreiben schneiden mit 0,6 und 0,7 ebenfalls unterdurchschnittlich ab. Einer verständlicheren Verwaltungssprache kommt somit eine erhöhte Priorität zu.

Abbildung 4

### Zufriedenheit der Unternehmen mit Faktoren behördlicher Dienstleistungen

(Zufriedenheitsskala von –2 bis +2)



Das Bundeskanzleramt hatte die Befragungsergebnisse von 2017 zum Anlass genommen, gemeinsam mit dem StBA Workshops zu Themenbereichen durchzuführen, bei denen die Zufriedenheit der Befragten unterdurchschnittlich war. Dabei kamen betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit Expertinnen und Experten aus Ländern, Kommunen, Behörden, Wissenschaft, Verbänden und den zuständigen Bundesministerien im Bundeskanzleramt zusammen. Zunächst identifizierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die drängendsten Handlungsfelder, um in einem zweiten Schritt konkrete Vorschläge zur Verbesserung der behördlichen Dienstleistungen zu erarbeiten. Die so entstandenen Ideen reichten von der Optimierung ausgewählter Formularfelder über die Digitalisierung einzelner Behördenkontakte bis zur Änderung des geltenden Rechts. Die Bundesregierung hat die in den Workshops entstandenen Verbesserungsvorschläge eingehend geprüft, diskutiert und bewertet. Zahlreiche Vorschläge sind in das Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“ eingeflossen. Dazu zählt auch ein Projekt zu möglichen Vereinfachungen im Sozialversicherungs- und Steuerrecht bei kurzfristiger Beschäftigung.

Im Rahmen der kurzfristigen Beschäftigung können Arbeitgeber eine Person pro Jahr bis zu drei Monate oder 70 Arbeitstage sozialversicherungsfrei beschäftigen. Ziel des Projekts ist es, Transparenz über die praktische Relevanz der bestehenden Normen im Sozialversicherungs- und Steuerrecht zu schaffen und die Auswirkungen möglicher alternativer Regelungen abzuschätzen. Dabei wird vor allem untersucht, welcher Erfüllungsaufwand den Arbeitgebern bei der Einstellung kurzfristig Beschäftigter entsteht, welche Schwierigkeiten hierbei auftreten und ob alternative rechtliche Regelungen dieses Verfahren vereinfachen könnten. Dazu fanden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Behörden und der Arbeitgeberverbände statt. Schwerpunkt war die Befragung von Arbeitgebern sowie Steuerberaterinnen und -beratern von August bis November 2019. Im Anschluss an die Auswertung und Aufbereitung der Daten sollen mögliche Schlussfolgerungen mit den beteiligten Ressorts diskutiert werden.

**B Die Bürokratiebremse (One in, one out-Regel)**

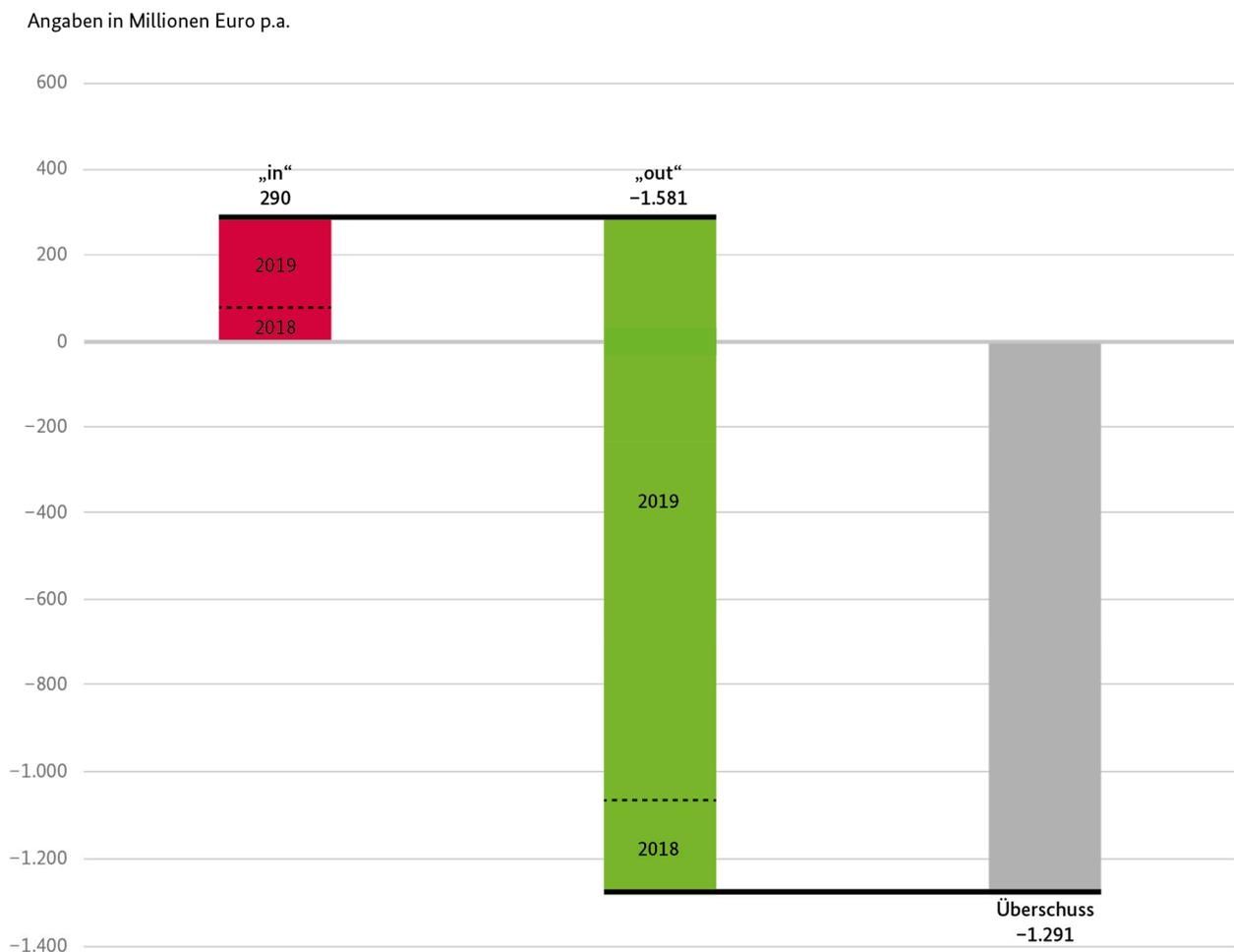
Die Bundesregierung stellt seit dem Jahr 2015 mit der Bürokratiebremse sicher, dass der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, der von der One in, one out-Regel erfasst wird, nicht steigt. Dabei gilt das Prinzip: Wenn sich durch eine neue Regelung laufender Erfüllungsaufwand erhöht, muss dieser an anderer Stelle – spätestens bis zum Ende der Legislaturperiode – reduziert werden.

Die Bundesregierung der 19. Legislaturperiode hat im Bilanzierungszeitraum vom 14. März 2018 bis 31. Dezember 2019 den unter die Bürokratiebremse fallenden Erfüllungsaufwand um knapp 1,3 Milliarden Euro verringert (Abbildung 5). Seit Einführung der Bürokratiebremse im Jahr 2015 beträgt der Abbauüberschuss mehr als 3,1 Milliarden Euro (Abbildung 6).

Abbildung 5

**One in, one out – Bilanz für die Bundesregierung der 19. Legislaturperiode**

(14.03.2018 bis 31.12.2019)



**Was ist die Bürokratiebremse?**

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

Die sogenannte One in, one out-Regel 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 (maximal ein Jahr) haben.

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

Ist ein Ministerium nicht in der Lage, neue Belastungen in der 19. Legislaturperiode zu kompensieren, kann ein anderes Ministerium die Kompensation übernehmen. Wenn auch dadurch kein Ausgleich möglich sein sollte, kann das Ministerium nach Vortrag und plausibler Begründung im Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau auf ein Altguthaben aus der vergangenen Legislaturperiode zugreifen (Ultima Ratio).

Die Bundesregierung hat im Jahr 2019 insgesamt 74 Vorhaben beschlossen, die unter die Bürokratiebremse fallen. Dabei haben 48 Vorhaben mit insgesamt 213 Millionen Euro zu einem Anstieg („in“) des laufenden Erfüllungsaufwands geführt. Dem stehen 26 Vorhaben gegenüber, die mit insgesamt 1.376 Millionen Euro zu dessen Rückgang („out“) beigetragen haben. Damit hat sich der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, soweit er unter die Bürokratiebremse fällt, im Jahr 2019 im Saldo um rund 1.162 Millionen Euro verringert (Anlage 1). Für die bisherige Dauer der Legislaturperiode beträgt dieser Rückgang kumuliert 1.291 Millionen Euro (Abbildung 6).

Zum Ende des vergangenen Jahres zeichnete sich unter den Ressorts ein uneinheitliches Bild zur Einhaltung der Bürokratiebremse ab: Während sechs Ministerien einen Abbauüberschuss erzielt haben, konnten fünf andere Ministerien neue Belastungen noch nicht wieder vollständig kompensieren. Die hierfür erforderlichen Entlastungsmaßnahmen sollen binnen eines Jahres vorgelegt werden.

Abbildung 6

**One in, one out – Gesamtbilanz nach Ressorts (14.03.2018 bis 31.12.2019)**

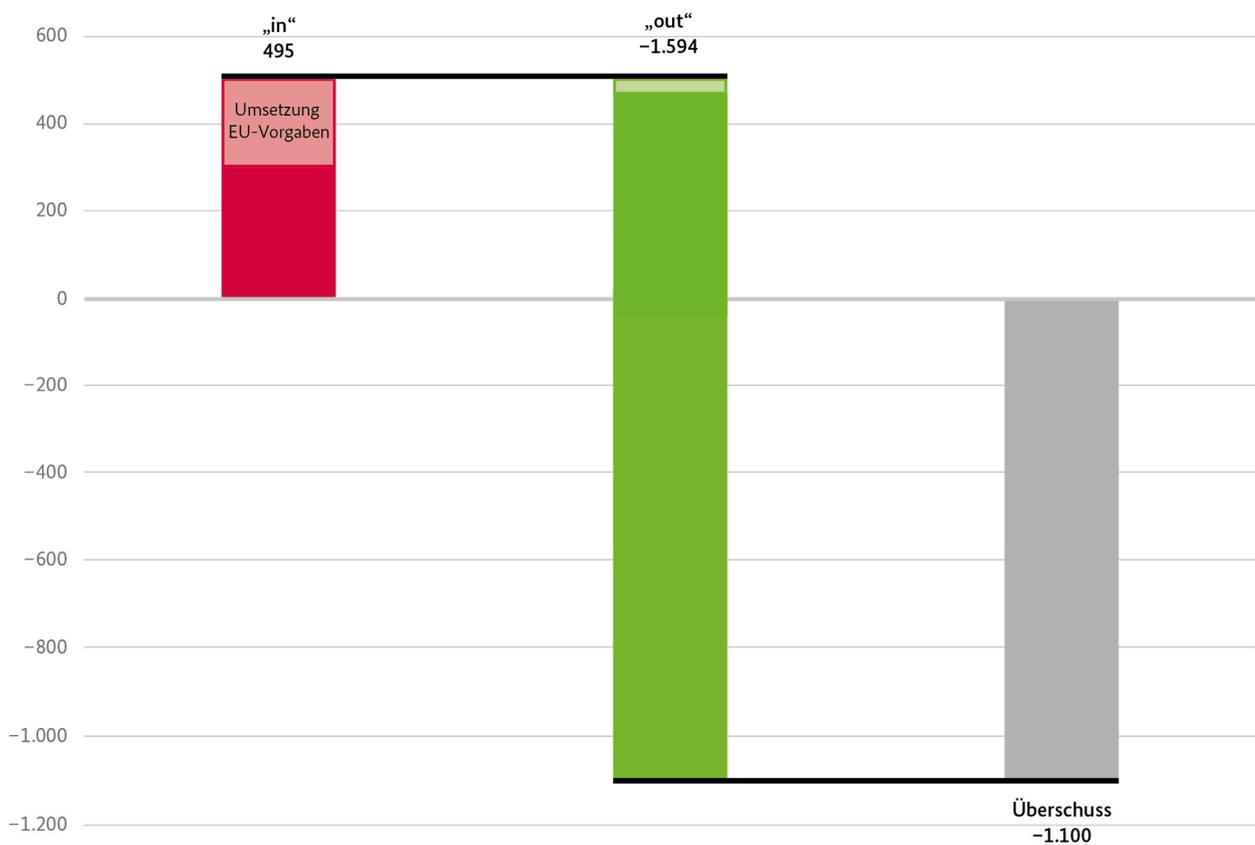
	Anzahl der relevanten Regelungsvorhaben		„in“	„out“	Saldo 19. LP	Saldo 18. LP	Summe 18. und 19. LP
	belastend	entlastend	in Mio. Euro			(informativ)	
			in Mio. Euro			in Mio. Euro	
Auswärtiges Amt					0		
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	8	1	7,9	52,0	-44,1	-10,1	-54,2
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	4	5	0,5	11,3	-10,7	-453,2	-463,9
Bundesministerium der Finanzen	12	3	22,6	549,8	-527,3	-144,5	-671,8
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	10	7	52,5	5,3	47,3	-403,8	-356,6
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	7	4	27,8	726,5	-698,7	-135,9	-834,7
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	3	4	5,4	27,8	-22,4	-11,6	-33,9
Bundesministerium der Verteidigung						-0,1	-0,1
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	1		0,1		0,1	0,0	0,1
Bundesministerium für Gesundheit	9	5	73,8	5,4	68,4	-39,7	28,7
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	6	5	13,9	9,4	4,5	-74,5	-69,9
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	1	4	31,0	192,4	-161,4	-596,0	-757,5
Bundesministerium für Bildung und Forschung	6	3	53,9	0,6	53,3	-0,6	52,7
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung							
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien						1,9	1,9
<b>Insgesamt</b>	<b>67</b>	<b>41</b>	<b>289,5</b>	<b>1.580,5</b>	<b>-1.291,0</b>	<b>-1.868,2</b>	<b>-3.159,2</b>

Bei den Ausnahmen von der Bürokratiebremse ist fast ausschließlich die 1 : 1-Umsetzung von EU-Recht von Bedeutung. In dieser Legislaturperiode hat die Bundesregierung 35 Regelungsvorhaben beschlossen, die zumindest teilweise auf die Umsetzung von EU-Vorgaben zurückzuführen sind (Abbildung 7). Davon verursachen 32 Regelungsvorhaben laufenden Erfüllungsaufwand von insgesamt 205 Millionen Euro und drei Regelungsvorhaben verringern ihn um insgesamt 13,5 Millionen Euro pro Jahr. Damit waren in dieser Legislaturperiode rund 191,5 Millionen Euro laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft auf die 1 : 1-Umsetzung von EU-Vorgaben zurückzuführen. Ohne diesen Ausnahmetatbestand würden die Einsparungen für die deutsche Wirtschaft durch die Bürokratiebremse immer noch bei rund 1,1 Milliarden Euro liegen (Anlage 2).

Abbildung 7

**One in, one out unter Einbeziehung von Be- und Entlastungen aus der 1 : 1-Umsetzung von EU-Vorgaben; Bilanz für die Bundesregierung der 19. Legislaturperiode 14.03.2018 bis 31.12.2019**

Angaben in Millionen Euro p.a.



## **C     Drittes Bürokratieentlastungsgesetz**

Am 18. September 2019 verabschiedete die Bundesregierung das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz (BEG III) und setzte damit ein wesentliches Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag um. Der überwiegende Teil des Gesetzes ist seit 1. Januar 2020 in Kraft, der Rest folgt sukzessive bis 1. Januar 2022. Das gesamte Entlastungsvolumen der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Maßnahmen beläuft sich für die Wirtschaft auf jährlich 1.172 Millionen Euro.

Zentrale Bausteine des BEG III:

### **Einbeziehung der Arbeitgeber in das elektronische Verfahren zur Übermittlung der Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung**

Die Übermittlung der „gelben Scheine“, mit denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Krankschreibung beim Arbeitgeber einreichen, wird durch eine elektronische Arbeitsunfähigkeitsmeldung ersetzt. Aufbauend auf dem mit dem Terminservice- und Versorgungsgesetz (TSVG) bereits zum 1. Januar 2021 eingeführten elektronischen Verfahren zur Übermittlung von Arbeitsunfähigkeitsdaten durch die Ärzte an die Krankenkassen werden ab dem 1. Januar 2022 auch die Arbeitgeber einbezogen: Die Ärztin beziehungsweise der Arzt meldet die Daten über die Arbeitsunfähigkeit an die Krankenkasse. Der Arbeitgeber kann künftig bei den Krankenkassen die Daten zu Beginn und Dauer der Arbeitsunfähigkeit abrufen. Damit wird die Übermittlung des „gelben Scheines“ digitalisiert, an den übermittelten Daten ändert sich nichts und der Arbeitnehmer erhält den „gelben Schein“ zu Beweis Zwecken auch weiterhin vom Arzt ausgehändigt. 77 Millionen solcher Bescheinigungen wurden 2017 ausgestellt. Diese Papiermeldungen mussten bisher von den Arbeitgebern verarbeitet und archiviert werden. Durch die Digitalisierung wird für die Unternehmen schätzungsweise eine Entlastung von rund 549 Millionen Euro im Jahr erreicht.

### **Erleichterungen bei der Archivierung von elektronisch gespeicherten Steuerunterlagen**

Digital archivierte Steuerunterlagen müssen von den Unternehmen für eine Prüfung zehn Jahre lang zugänglich gemacht werden können. Die Finanzverwaltung hat das Recht, von einem Steuerpflichtigen bei einer Außenprüfung die Einsicht in die mit Hilfe eines Datenverarbeitungssystems erstellten Steuerdaten sowie die Nutzung dieses Datenverarbeitungssystems zu verlangen. Die Finanzverwaltung kann zudem die maschinelle Auswertung dieser Daten fordern oder einen Datenträger mit den gespeicherten Unterlagen verlangen. Die Datenverarbeitungssysteme mussten bisher über die zehnjährige Aufbewahrungsfrist aufrechterhalten werden, sogar nach einem Wechsel des Datenverarbeitungssystems oder nach einer Datenauslagerung.

Künftig reicht es aus, wenn Unternehmen nach einem Systemwechsel oder einer Datenauslagerung ihr altes Computersystem fünf Jahre lang weiterbetreiben. Für die folgenden fünf Jahre müssen sie nur noch einen Datenträger mit den gespeicherten Unterlagen archivieren. Nach aktueller Einschätzung sparen Unternehmen so über 532 Millionen Euro pro Jahr ein. Neben der Entlastung der Unternehmen setzt dies auch Anreize für die Finanzverwaltung, Betriebsprüfungen zeitnah anzugehen.

### **Check-in im Hotel wird digital möglich**

Aktuell muss der Reisende bei der Ankunft im Hotel einen Meldeschein von Hand ausfüllen und unterschreiben. Die Meldescheine sind von den Beherbergungsbetrieben für ein Jahr aufzubewahren und danach zu vernichten. Geschätzt fallen im Jahr rund 129 Millionen Meldescheine an, was erhebliche Kosten verursacht. Diese Kosten können durch ein digitales Meldeverfahren, das ohne eigenhändige Unterschrift funktioniert, deutlich reduziert werden. Künftig reicht es, wenn Reisende im Hotel elektronisch identifiziert werden. Zwei bereits bestehende elektronische, sichere Verfahren können hierzu genutzt werden.

Wenn eine Übernachtung elektronisch reserviert und bezahlt wird (zum Beispiel mit Kreditkarte) kann die Identifikation der Reisenden in Verbindung mit den Vorgaben der EU-Zahlungsdienstrichtlinie zur „Starken Kundenauthentifizierung“ erfolgen. Ohne dass hierfür ein neues Verfahren nötig ist, ersetzt die Zahlung per Karte den alten Meldeschein. Alternativ können zur Identifikation auch die elektronischen Funktionen des Personalausweises genutzt werden. In beiden Fällen bedarf es künftig keines papiergebundenen Hotelmeldescheins mehr. Die Meldescheine auf Papier stehen aber weiterhin als Option zur Verfügung – insbesondere für den Fall einer Barzahlung der Hotelrechnung. Das digitale Meldeverfahren reduziert den Zeitaufwand für die Beherber-

gungsbetriebe pro Fall um schätzungsweise drei bis vier Minuten. Bei zukünftig etwa 50 Millionen Meldescheinen pro Jahr durch die neuen Digitalverfahren führt dies zu einer jährlichen Entlastung von circa 50 Millionen Euro. Die Entlastung der Reisenden liegt bei geschätzten 1,2 Millionen Stunden jährlich.

### **Entlastung von Gründerinnen und Gründern**

Aktuell müssen Gründerinnen und Gründer unabhängig von der Höhe der erzielten Umsätze in den ersten beiden Jahren generell jeden Monat eine Umsatzsteuer-Voranmeldung abgeben. Die Maßnahme wurde im Jahr 2001 zur Verhinderung von Umsatzsteuerbetrug eingeführt.

Mit dem BEG III wurde die genannte Regelung geändert. Gründerinnen und Gründer werden demnach ab 2021 bei den Umsatzsteuer-Voranmeldungen wie andere Unternehmen behandelt. Damit wird eine wichtige Zusage aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt. Es handelt sich zudem um eine Maßnahme mit Signalwirkung: Gründerinnen und Gründer sollen nicht mit zusätzlichen bürokratischen Anforderungen belastet werden.

Die Pflicht für Gründerinnen und Gründer, die Umsatzsteuer-Voranmeldung monatlich abzugeben, wird befristet für sechs Jahre (bis 2026) ausgesetzt. Die Bundesregierung wird bis Ende 2024 die Aussetzung evaluieren – insbesondere deren Wirkung auf die Gründungstätigkeit in Deutschland, die Bürokratielasten von Gründerinnen und Gründern sowie die Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug.

Das BEG III enthält noch eine weitere Maßnahme, die speziell Unternehmen in der Gründungsphase entlastet: Die Anmeldepflicht zur Unfallversicherung wird für Unternehmerinnen und Unternehmer aufgehoben, die bereits eine Gewerbeanzeige erstattet haben. Gründerinnen und Gründer werden hierdurch ab 1. Juli 2020 von zusätzlichen Meldepflichten entlastet.

### **Vereinfachung von Statistikpflichten und Registermodernisierung**

Die Bundesregierung erfüllt mit dem BEG III auch ihre Zusage, die Unternehmen bei der Erfüllung von Statistikpflichten zu entlasten. Die ressortübergreifende Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten, die auf eine Vereinbarung im Koalitionsvertrag zurückgeht, hat im September 2019 ihren Abschlussbericht vorgelegt. Das BEG III setzt zentrale Empfehlungen hieraus um, indem es das Insolvenzstatistikgesetz sowie das Gesetz über die Statistik im produzierenden Gewerbe vereinfacht. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zeigen jedoch auch, dass das Potenzial für einen darüberhinausgehenden Abbau von Statistikpflichten gering ist – auch und gerade, weil die Wirtschaft amtliche Statistiken als wichtige Erkenntnisquelle für unternehmerische Entscheidungen nutzt.

Großes Potenzial bietet demgegenüber eine Modernisierung der deutschen Registerlandschaft, die aus mehr als 200 einzelnen, weitgehend autonomen Registern besteht. Das Bundeswirtschaftsministerium plant daher, ein Basisregister für Unternehmensstammdaten in Verbindung mit einer einheitlichen Wirtschaftsnummer zu schaffen. Die damit verbundene Vernetzung und Digitalisierung der Register würde die Meldepflichten für Unternehmen erheblich reduzieren, indem sie Doppelbefragungen vermeiden. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat ein Grundkonzept zur Einführung eines Basisregisters erarbeitet, das nun zügig verfeinert werden soll. Wenn das Basisregister vollständig mit anderen Registern vernetzt ist, sind Entlastungen der Wirtschaft in Höhe eines dreistelligen Millionenbetrages pro Jahr möglich.

## **D     Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“**

### **D.1    Konzept zur Begrenzung des Umstellungsaufwands**

Neue gesetzliche Regelungen können neben jährlich wiederkehrendem Aufwand auch einmaligen Umstellungsaufwand auslösen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Betriebsanlagen nachzurüsten, vom Unternehmen eingesetzte Softwareprodukte zu erweitern oder Kunden über gesetzliche Neuerungen zu informieren sind. Gerade kleine und mittlere Unternehmen können durch Umstellungsaufwand besonders belastet sein. Es ist ein Kernanliegen der Bundesregierung, den Umstellungsaufwand gesetzlicher Regelungen für die Wirtschaft möglichst niedrig zu halten.

Die Bundesregierung hat sich daher im Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“ darauf verständigt, den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft möglichst zu begrenzen und ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten. Dabei prüft die Bundesregierung auch, ob und gegebenenfalls wie die Erreichung dieses Ziels mit qualitativen und quantitativen Werten unterstützt werden kann.

Zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand hat das Statistische Bundesamt (StBA) die Umstellungsaufwände der Wirtschaft seit dem Jahr 2012 systematisch analysiert und strukturiert. Danach lassen sich für den Umstellungsaufwand sechs typische Fallgruppen bilden.

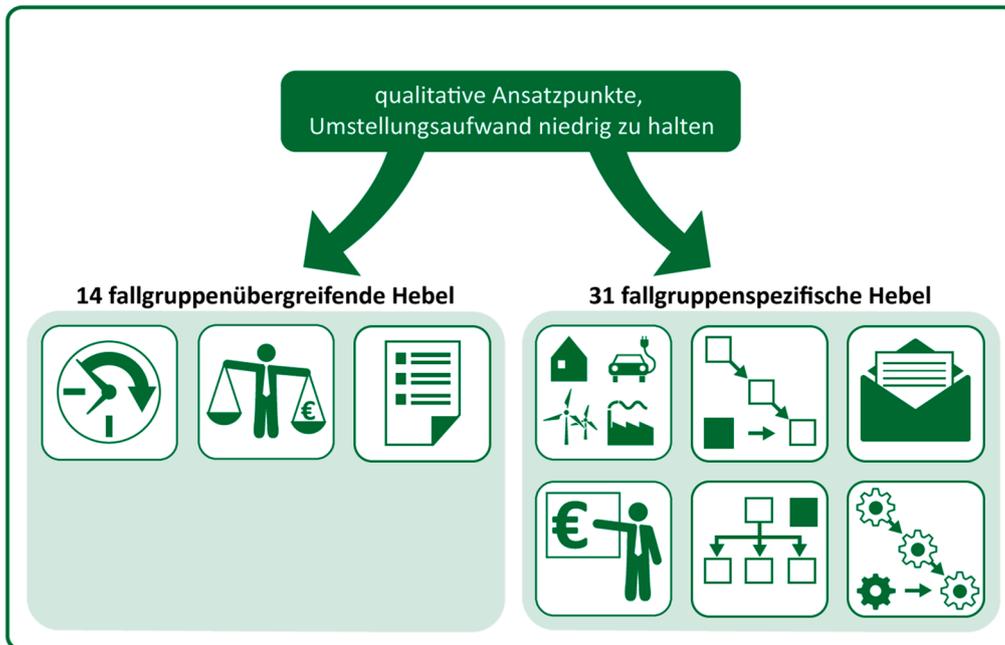
Das Bundeskanzleramt hat im Rahmen eines Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern aus den einzelnen Ministerien, den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft sowie der Bundessteuerberaterkammer (BStBK) die vom StBA entwickelten Fallgruppen verifiziert. Darauf aufbauend haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops Ansatzpunkte („Hebel“) entwickelt, wie der Umstellungsaufwand möglichst niedrig gehalten werden kann. Hierfür haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an einzelnen Arbeitsstationen ihre Erfahrungen der Vergangenheit untereinander ausgetauscht und daraus gemeinsam neue qualitative Ansätze entwickelt, wie Vorgaben so ausgestaltet werden können, damit sie aufwandsarm umgesetzt werden können.

Die Bundesregierung hat auf Grundlage der Workshopergebnisse ein Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung erarbeitet. Der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau hat am 26. November 2019 das Konzept für die Bundesregierung beschlossen und mit Wirkung zum Jahresbeginn 2020 in Kraft gesetzt. Das Konzept ist diesem Bericht als Anhang 1 beigelegt.

Mit dem Konzept bringt die Bundesregierung zum Ausdruck, dass sie bei der Beratung ihrer Regelungsvorhaben mit Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden ein besonderes Augenmerk auf den Umstellungsaufwand legen wird. Sie versteht die Begrenzung des Umstellungsaufwands als kostenreduzierende Vereinfachung unter Wahrung der bestehenden Schutzstandards. Damit ist die Höhe des Umstellungsaufwands immer auch ein wichtiges Kriterium für politische Entscheidungen, ohne dadurch politisch gewollte Maßnahmen zu be- oder zu verhindern.

Das Konzept gibt den Ministerien 45 konkrete qualitative Hebel an die Hand (Abbildung 8), mit denen bei der Vorbereitung von Regelungsvorhaben geprüft wird, wie der Umstellungsaufwand möglichst niedrig gehalten werden kann.

Abbildung 8

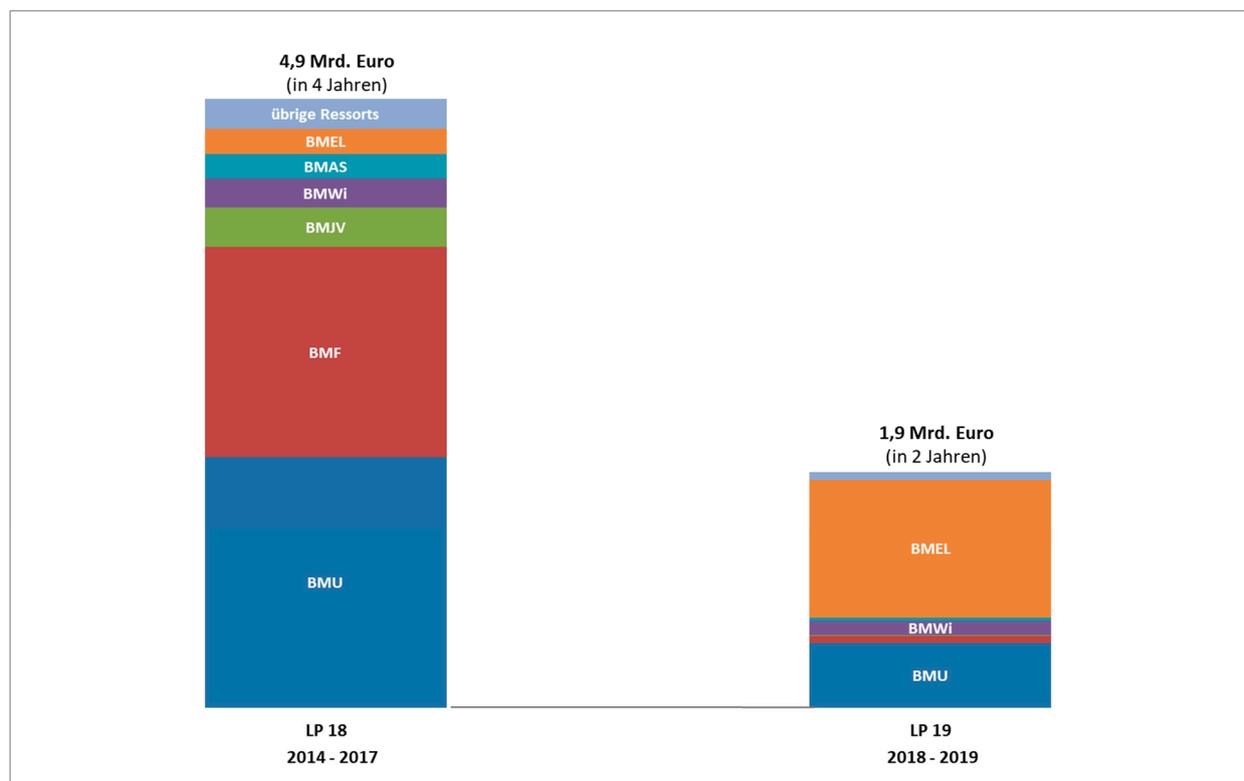
**Konzept zur Begrenzung des Umstellungsaufwands**

Zum einen handelt es sich dabei um fallgruppenspezifische Hebel, die auf die definierten Kategorien („Fallgruppen“) aufsetzen. Ein Beispiel: Oftmals sehen gesetzliche Regelungen vor, dass Unternehmen ihre Kunden über gesetzliche Änderungen informieren müssen. Der Aufwand dafür könnte dadurch reduziert werden, dass sich die gesetzliche Vorgabe zur Frage, wann diese Informationspflicht erfüllt werden muss, flexibel zeigt. Damit würde Unternehmen die Möglichkeit eröffnet, Informationen im Zusammenhang mit ohnehin anstehenden Kundeninformationen, wie zum Beispiel dem jährlichen Kontoauszug, zu erteilen. Gesonderte Informationsschreiben könnten dann entfallen.

Zum anderen sieht das Konzept eine ganze Reihe von Hebeln vor, die fallgruppenübergreifend zur Begrenzung des Umstellungsaufwands eingesetzt werden können. Beispielsweise können längere Umsetzungsfristen wesentlich dazu beitragen, den Umstellungsaufwand niedriger zu halten, weil damit neue gesetzliche Vorgaben – beispielsweise im Rahmen später anstehender Ersatzbeschaffungen – kostengünstiger als durch Umrüstung berücksichtigt werden können. Die Dauer der Umsetzungsfrist kann sich aber auch auf die Wirksamkeit neuer gesetzlicher Regelungen auswirken. Die Bundesregierung wird daher noch sorgfältiger abwägen, ab wann eine neue Regelung wirken soll und welche Auswirkungen dies auf die Höhe des Umstellungsaufwands hat. Hierfür empfiehlt es sich, für verschiedene Umsetzungsfristen die Wirksamkeit zu beschreiben und den jeweils erforderlichen Umstellungsaufwand zu ermitteln. Auf dieser Basis ist neben Fragen des Wirksamwerdens auch die Höhe des damit verbundenen Umstellungsaufwands ein wesentliches Entscheidungskriterium.

Abbildung 9

### Entwicklung des Umstellungsaufwands der Wirtschaft



Bis zum Jahresende 2019 lag der durch alle von der Bundesregierung beschlossenen Regelungsvorhaben verursachte Umstellungsaufwand in dieser Legislaturperiode bei rund 1,9 Milliarden Euro (Abbildung 9). Das ist weniger als zwei Fünftel des Wertes der 18. Legislaturperiode. Zu diesem deutlichen Rückgang dürfte auch beigetragen haben, dass sich die Ministerien im Zuge der Erarbeitung des Konzeptes intensiv mit Ansatzpunkten zur Begrenzung des Umstellungsaufwands auseinandergesetzt haben. Die Bundesregierung erwartet, den Umstellungsaufwand in der laufenden Legislaturperiode durch den Einsatz der vorgenannten Hebel gegenüber der vergangenen Legislaturperiode auch weiterhin spürbar zu begrenzen.

Spätestens, wenn für zehn Jahre Daten zum Umstellungsaufwand vorliegen, wird die Bundesregierung prüfen, ob weitere quantitative Ansatzpunkte zu seiner Begrenzung herangezogen werden können.

## D.2 Evaluierung

Funktionieren Gesetze und Rechtsverordnungen wie beabsichtigt? Werden die angepeilten Ziele erreicht? Gibt es nicht geplante Nebenfolgen? Bewegen sich die Kosten in angemessenem Rahmen? Mit solchen Fragen befassen sich die Evaluierungsberichte, die die Bundesregierung für wesentliche Regelungsvorhaben in der Regel drei bis fünf Jahre nach deren Inkrafttreten erstellt. So überprüft sie, ob Gesetze das bewirken, was sie bewirken sollen.

Im Jahr 2013 hat der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau ein Evaluierungskonzept beschlossen, das alle Ressorts verpflichtet, wesentliche Regelungsvorhaben zu evaluieren. Ein Vorhaben gilt als wesentlich, wenn der vor seinem 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. Auf Grundlage des Konzepts wird die Bundesregierung in den kommenden Jahren rund 300 Regelungsvorhaben evaluieren.

Der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau hat am 26. November 2019 beschlossen, das bestehende Konzept von 2013 weiterzuentwickeln (siehe Anhang 2). Vereinbart wurde unter anderem, dass

- die Ressorts in der Begründung des Regelungsvorhabens knapp darstellen, welche Ziele bei der Evaluierung zugrunde gelegt werden und welche Kriterien für die Zielerreichung dabei voraussichtlich herangezogen werden,
- die Bundesregierung eine Arbeitshilfe für Arbeitsschritte und Methoden einer Evaluierung erstellt,
- interne, also von den Ministerien selbst erstellte Evaluierungsberichte grundsätzlich vor ihrer Veröffentlichung durch eine unabhängige Stelle hinsichtlich ihrer Qualität überprüft werden,
- die federführenden Ressorts zur Frage Stellung nehmen, welche Schlussfolgerungen beziehungsweise weiteren Vorgehensweisen sie aus den Evaluierungsergebnissen ziehen,
- die Ressorts in geeigneter Weise Länder, kommunale Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände – soweit betroffen – zur Frage der Zielerreichung und gegebenenfalls auch zu den in der Konzeption genannten weiteren Prüfkriterien einbinden sollen.

### D.3 Nutzen

Die Darstellung des Nutzens geplanter rechtlicher Regelungen ist international weit verbreitet und entspricht den Empfehlungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Eine Nutzendarstellung kann abhängig vom jeweiligen Regelungsvorhaben erhebliche Vorteile haben, eine bessere Information des Gesetzgebers zu den positiven Wirkungen geplanter Regelungen, eine bessere Entscheidungsgrundlage und eine größere Klarheit über die Regelungsziele sowie gegebenenfalls eine bessere Vorbereitung einer späteren Evaluierung der tatsächlichen Wirkung und Zielerreichung.

Der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau unterstützt die Darstellung des Nutzens in Gesetzesvorlagen und empfiehlt, Ausführungen zum Nutzen im Vorblatt unter „B. Lösung; Nutzen“ aufzunehmen (siehe Anhang 3). Eine Verrechnung des quantifizierten Nutzens mit dem Erfüllungsaufwand findet nicht statt.

### D.4 Beteiligung

Die Bundesregierung berät bei geeigneten Vorhaben den Handlungsbedarf, ihr Verständnis der zugrunde liegenden Probleme und Lösungsansätze mit den Betroffenen, bevor Entwurfstexte im Detail ausgearbeitet und ausformuliert werden. Dabei stehen die praktischen Aspekte von Umsetzung und Vollzug sowie die Passgenauigkeit der angestrebten Maßnahmen für die betroffenen Zielgruppen im Vordergrund.

Die Bundesregierung hat die Erfahrungen mit den unterschiedlichen Ansätzen der Beteiligung Betroffener in der Frühphase von Politik- und Regelungsinitiativen ausgewertet und Beispiele guter Praxis für eine frühzeitige Zusammenarbeit mit Betroffenen identifiziert. Zudem bietet das Bundeskanzleramt einen Erfahrungsaustausch zwischen den Ministerien und eine „Beratungssprechstunde“, in der sich Interessierte formlos beraten lassen können, an.

### D.5 Quartalsweises Inkrafttreten von Gesetzen

Die Bundesregierung hatte mit dem Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“ eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, um den Aufwand für die Umstellung auf neues beziehungsweise geändertes Recht möglichst zu begrenzen. Regelungsvorhaben sollen danach – soweit zweckmäßig – gebündelt und damit anwenderfreundlich gestaltet werden. Außerdem soll der rechtliche Rahmen für zusammenhängende Lebenssachverhalte – soweit möglich und zweckmäßig – nicht mehrfach in einem Kalenderjahr geändert werden. Schließlich wird die Bundesregierung nach eigenen Aussagen in ihren Regelungsentwürfen ein Inkrafttreten möglichst zu Beginn eines neuen Quartals vorschlagen, soweit im Einzelfall nicht andere Erwägungen dagegensprechen.

Bislang gibt es nur wenig Möglichkeiten, die Wirkung dieser Beschlüsse empirisch nachzuvollziehen. Dies hat auch damit zu tun, dass die Zahl und konkrete Ausgestaltung von Regelungsvorhaben mehr von aktuellen politischen Fragen als von abstrakten Regeln abhängig sind.

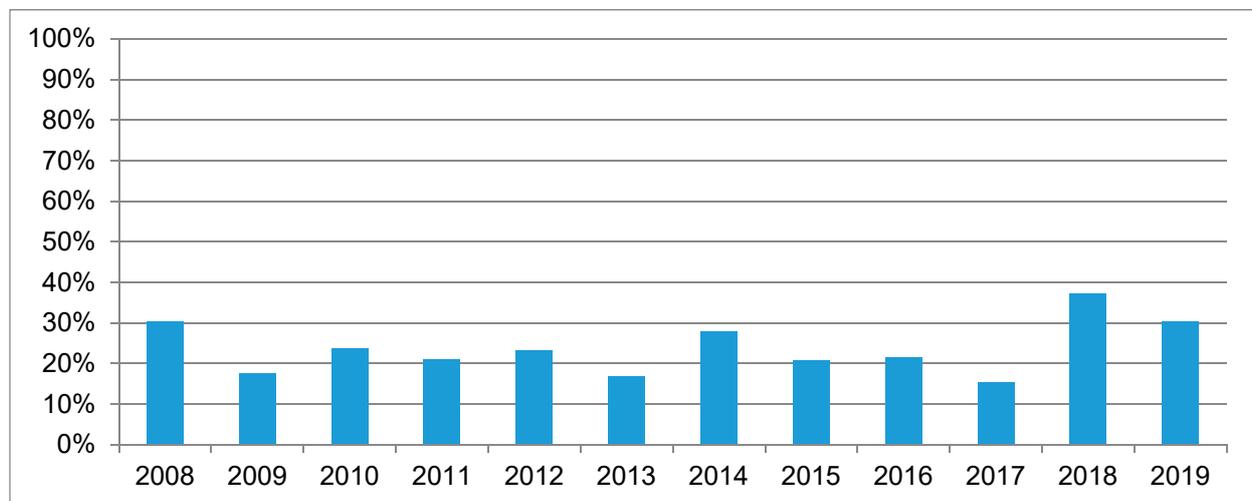
Bestimmte Trends und Muster lassen sich jedoch im langfristigen Vergleich beobachten: Die Zahl der Regelungsvorhaben der Bundesregierung (Entwürfe für Gesetze und Rechtsverordnungen) schwankt üblicherweise im Laufe einer Legislaturperiode (Abbildung 10). Da es in Deutschland üblich ist, zusammenhängende Regelungsmaterien systematisch zusammenzufassen, verändert sich die Zahl der sogenannten Stammgesetze und -rechtsverordnungen nicht in gleichem Maße. Ausschlaggebend für die Adressaten von Rechtsvorschriften ist

die Häufigkeit von Rechtsänderungen. Durch eine Konzentration auf möglichst wenige Daten, an denen neue und geänderte Regelungen in Kraft treten, soll die wahrgenommene Belastung gesenkt werden. Das spiegelt sich auch in der Berichterstattung des Bundespresseamts zu Stichtagen wie dem ersten Tag eines Quartals. Ähnliche Regelungen haben zum Beispiel Frankreich und Dänemark. Im langfristigen Vergleich hat der Beschluss der Bundesregierung insgesamt noch keine erkennbare Wirkung auf die Verteilung der Daten, an denen Regelungsvorhaben in Kraft treten. Ressortspezifisch ergibt sich jedoch ein positives Bild: Insbesondere bei den vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) verantworteten Vorhaben treten über 50 Prozent jeweils zum ersten Tag eines Quartals in Kraft.

Abbildung 10

**Anteil der bundesrechtlichen Regelungen, die am Quartalsbeginn in Kraft treten**

(nach Verkündungsjahr)



## **E Digitalisierung**

Im Jahr 2019 hat die Bundesregierung begonnen, sich der Digitalpolitik ressortübergreifend als Schwerpunktthema zuzuwenden. Gemeinsam wurde daran gearbeitet, den rasanten digitalen Wandel bürgerzentriert, gemeinwohlorientiert und basierend auf den Werten unserer freiheitlich demokratischen Grundordnung zu gestalten. Eine wichtige Weichenstellung war dabei die stärkere Koordinierung der Digitalpolitik der Bundesregierung im Bundeskanzleramt mit inhaltlichen Schwerpunkten und neuen Strukturen. Die Digitalisierung treibt die Bundesregierung an, auch selbst agiler, schlanker, effizienter zu arbeiten.

### **Digitalisierung war Schwerpunkt der Gremienarbeit**

Die Gremien haben im Kabinettsausschuss Digitalisierung, zusammen mit dem Digitalrat und schließlich auf der Kabinettsklausur in Meseberg, umfassend zur Digitalisierung gearbeitet. Der Digitalrat ist das externe Expertengremium der Bundesregierung in Digitalisierungsfragen. Im Jahr 2019 lagen die Schwerpunkte auf den Themen Daten in der digitalen Gesellschaft, Veränderungen der Arbeitswelt und neue Konzepte von Lernen und Bildung. Der Kabinettsausschuss Digitalisierung verfolgt die Fortschritte der Bundesregierung bei der Umsetzung der Digitalvorhaben und diskutiert in seinen Sitzungen mögliche Probleme und Lösungsmöglichkeiten. Auf der Kabinettsklausur in Meseberg wurden im November 2019 schließlich Eckpunkte einer gemeinsamen Datenstrategie der Bundesregierung verabschiedet.

### **Datenstrategie soll die Vision für das Datenzeitalter zeigen**

Die Bundesregierung verabschiedete die Eckpunkte der Datenstrategie als einen ersten Schritt zur Erstellung einer gemeinsamen Datenstrategie und einer europäischen Vision für ein Datenzeitalter. Das Ziel ist, die Bereitstellung und verantwortungsvolle Nutzung von Daten in Deutschland deutlich zu steigern, eine gerechte Teilhabe an den Chancen der Datennutzung zu sichern und zugleich dem Missbrauch von Daten konsequent zu begegnen. Die Datenstrategie der Bundesregierung soll datengetriebene Innovationen in der Gesellschaft fördern und adressiert sowohl Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft als auch den Staat. Die Ergebnisse der Expertengremien, darunter die Datenethikkommission und die Kommission Wettbewerbsrecht 4.0, wurden ebenfalls im Jahr 2019 veröffentlicht. Sie werden in den Prozess der Datenstrategie einfließen.

### **Messbare und evidenzbasierte Digitalpolitik eingeleitet**

Der Einstieg in die Messbarkeit der Digitalpolitik ist durch die Entwicklung eines Dashboards „Digitalpolitik“ gelungen. In der Umsetzungsstrategie „Digitalisierung gestalten“ hat sich die Bundesregierung verpflichtet, das Erreichen der Ziele messbar zu machen. Das im Jahr 2019 konzipierte Dashboard soll den Fortschritt bei der Umsetzung der 120 digitalpolitischen Schwerpunktvorhaben der Bundesregierung sichtbar machen. Im Dashboard sollen die der Umsetzungsstrategie zugrunde liegenden Daten grafisch aufbereitet und ihr Fortschritt visualisiert werden. Die Umsetzung der Strategie „Künstliche Intelligenz“ ist zwischenzeitlich in wichtigen messbaren Meilensteinen vorangekommen. Neben dem Ausbau von Forschung und Lehre, unter anderem der Verdoppelung der KI-Kompetenzzentren, haben 33 KI-Trainerinnen und -Trainer ihre Arbeit in den „Mittelstand 4.0“-Kompetenzzentren im Jahr 2019 aufgenommen; im März 2020 wurde das Observatorium Künstliche Intelligenz in Arbeit und Gesellschaft eröffnet.

### **Angebot digitaler Verwaltungsleistungen bis Ende 2022**

Verwaltungskontakte müssen für Bürgerinnen und Bürger wie für Unternehmen unkompliziert ausgestaltet sein. Deshalb sollen nach den Vorgaben des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) alle Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch elektronisch angeboten werden: einfach, sicher und schnell. In diesem Rahmen ist es sinnvoll, die bisherigen Verwaltungsprozesse zu überprüfen und wo möglich zu entbürokratisieren. Ein wesentlicher Aspekt ist hierbei, durch Verzicht auf fachlich nicht zwingend notwendige Formerfordernisse und Nachweispflichten eine medienbruchfreie Antragsabwicklung zu erreichen. Damit sollen Effizienzgewinne für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die Verwaltung selbst erzielt werden. Zugleich müssen die hohen nationalen und europäischen Datenschutzstandards gewahrt werden. Andernfalls können die erhofften Effizienzsteigerungen möglicherweise nicht vollständig realisiert werden. Viele Bürgerinnen und Bürger werden die digitalen Verwaltungsleistungen nur nutzen, wenn sie wissen, dass ihre Daten sicher sind.

Auch die Kommunikation innerhalb der Verwaltung soll stärker digital ausgerichtet werden, insbesondere wenn verschiedene Behörden über wechselseitig abhängige Leistungen entscheiden müssen. Im Sozialleistungsbe-  
reich beispielsweise kommt es regelmäßig zur Anrechnung ergänzender Ansprüche. Kindbezogene Leistungen knüpfen an einen bestehenden Anspruch wie etwa den Kindergeldanspruch an. Um papiergebundene Mitteilun-  
gen innerhalb der Verwaltung schrittweise zu ersetzen, sollen für die zu übermittelnden Daten elektronische Verfahren bereitgestellt werden. Diese sparen Zeit bei der Leistungsbewilligung und kommen so Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen zugute.

### **Portalverbund**

Digitale Verwaltungsleistungen sollen nach den Vorgaben des OZG über Verwaltungsportale angeboten werden. Es wird künftig zwar weiterhin bei Bund, Ländern und Kommunen verschiedene Serviceportale geben, allerdings werden diese unter Berücksichtigung der föderalen Strukturen miteinander verknüpft. Auf diese Weise können Nutzerinnen und Nutzer die von ihnen gewünschte Verwaltungsleistung und die zu dieser Leistung bereitgestellten Informationen – unabhängig davon, auf welchem Verwaltungsportal sie einsteigen – einfach und sicher erreichen.

Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, die eine Verwaltungsleistung online in Anspruch nehmen möchten, müssen sich in der Regel identifizieren und authentifizieren. Hierzu werden Nutzerkonten im Portalverbund bereitgestellt. Nutzerinnen und Nutzer sollen sich künftig mit einem Nutzerkonto für alle im Portalverbund verfügbaren digitalen Verwaltungsleistungen sicher authentifizieren können. Im September 2019 hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) das Nutzerkonto Bund als Basisdienst für Onlineleistungen des Bundes bereitgestellt. Behörden, die das Nutzerkonto Bund einsetzen, reduzieren ihre Aufwände, da sie auf eigene Identifizierungskomponenten verzichten können.

Bei der Digitalisierung der Verwaltung werden nicht nur bestehende Verfahren und alte Strukturen digitalisiert. Die Umsetzung des OZG ist vielmehr nur erfolgreich, wenn die Verwaltungsleistungen auch elektronisch genutzt werden. Deshalb ist die Nutzerorientierung oberstes Prinzip der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen. Dieses Ziel erfordert einen Transformationsprozess sowie eine neue Art und Weise der Zusammenarbeit über Organisationsgrenzen hinweg. Mit dem Verwaltungsportal des Bundes und mit der so genannten „Fertigungsstraße“ stellt das BMI eine Digitalisierungsplattform bereit, mit deren Hilfe alle unmittelbaren Bundesbehörden ihre Antragsprozesse mit minimalem Aufwand digitalisieren und betreiben lassen können, sodass der Aufbau neuer Fachportale nicht mehr nötig ist. Bei der mittelbaren Bundesverwaltung ist eine Einzelfallprüfung und Kostenübernahme erforderlich.

### **Digitale Abwicklung von Immobilienkaufverträgen**

Die Abwicklung der jährlich rund eine Million Immobilienkaufverträge in Deutschland verursacht erhebliche Bürokratie in der analogen Verwaltungswelt. Die zur Vertragsabwicklung relevanten Daten werden zuerst in den Notariaten und danach mehrmals durch verschiedene Verwaltungsstellen erfasst und verarbeitet. Charakteristisch für den Vollzugsprozess eines Vertrages ist, dass der reinen Bearbeitungszeit aller Verwaltungsstellen von wenigen Stunden in der Regel eine Verfahrensdauer von mehreren Wochen gegenübersteht. Gleichzeitig ist die Datenlage für einen der bedeutendsten Wirtschaftszweige Deutschlands unbefriedigend: So fehlen zum Beispiel amtliche Statistiken zu aktuellen Entwicklungen auf Immobilienmärkten, welche die Deutsche Bundesbank für ihre Analysen zur Überwachung der Finanzstabilität in Deutschland benötigt.

Zusammen mit dem Bundeskanzleramt, der Bundesnotarkammer und dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) hat das StBA ein Projekt durchgeführt und ein umfassendes Digitalisierungskonzept zur Abwicklung von Immobilientransaktionen entwickelt. In den Workshops mit am Vollzug beteiligten Akteuren wurde ein optimaler Prozess entwickelt und ein darauf zugeschnittenes Konzept für ein IT-Portal („eNoVA“) erarbeitet, über das der Informationsaustausch zwischen Notariaten und den beteiligten Behörden vollständig elektronisch erfolgen kann. Unter Berücksichtigung des behördlichen Informationsbedarfs beim Vollzug von Immobilienverträgen und der Interessen von Datennutzerinnen und -nutzern wie der amtlichen Statistik wurde zudem konkretisiert, welche Daten standardisiert über „eNoVA“ ausgetauscht werden sollten.

Die Einführung von „eNoVA“ würde eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung beim Vollzug von Immobilienverträgen bedeuten. Verwaltungsvorgänge können dann medienbruchfrei bearbeitet werden und die einmalige Erfassung sowie die zentrale Bereitstellung von Daten im Sinne von „once only“ bedeuten verwaltungsübergreifend eine erhebliche Zeitersparnis. Zusätzlich kann durch die Implementierung eines geeigneten Ordnungsrahmens eine verbesserte Bereitstellung umfassender und qualitativ hochwertiger Daten erreicht werden.

## **Ausländerzentralregister**

Die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZR) erfolgt in zwei Schritten:

In einem ersten Schritt wurden Rechtsänderungen und Maßnahmen in Angriff genommen, die besonders dringlich waren, um die Länder bei der Bewältigung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit Asylsuchenden und Ausreisepflichtigen zu unterstützen. Unter anderem darf die AZR-Nummer als verfahrensübergreifendes Ordnungsmerkmal jetzt bis zur Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltsrechts von allen öffentlichen Stellen zum Zweck der eindeutigen Zuordnung von Daten auch im Datenaustausch untereinander genutzt werden. Die Möglichkeit zur Zulassung zum automatisierten Datenabruf wurde auf weitere Behörden ausgedehnt. Um belastbarere Auskünfte erhalten zu können, allen relevanten Behörden unkomplizierten Zugriff zu ermöglichen und das AZR auch zur besseren Steuerung der Rückführung und freiwilligen Ausreise einsetzen zu können, wurden mit dem Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetz – 2. DAVG (BGBl. I S. 1131) die hierfür erforderlichen Rechtsänderungen umgesetzt.

Um Daten mit den zuständigen Behörden in Echtzeit und medienbruchfrei austauschen zu können, soll nach Vereinbarung im Koalitionsvertrag das AZR im zweiten Schritt in Zusammenarbeit mit den Ländern zu einem zentralen, den zeitgemäßen Anforderungen entsprechenden Ausländersystem weiterentwickelt werden. Aus dem Bericht des BMI zur Evaluierung des Datenaustauschverbesserungsgesetzes von Februar 2020 ergibt sich zudem weitergehender Prüf- oder Handlungsbedarf.

Daraus ergibt sich ein vielfältiger Nutzen: Steigerung der Datenqualität, der Effizienz, Geschwindigkeit und Qualität von asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren, Integrationsmaßnahmen sowie Rückführungen, verlässliche Datenbasis für politische Entscheidungen und Erhöhung der öffentlichen Sicherheit.

## **E-Gesetzgebung**

Die Gesetzgebung ist Kernelement des politischen Systems und ein komplexer Prozess, an dem viele politische und administrative Akteure beteiligt sind. Damit ist der Gesetzgebungsprozess prädestiniert für eine digitale Unterstützung, durch die Abläufe und Strukturen wesentlich vereinfacht werden. Die Maßnahme „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren (E-Gesetzgebung)“ des BMI verfolgt genau dieses Ziel. Das Gesetzgebungsverfahren soll auf Bundesebene bis Mitte 2023 vollständig elektronisch und medienbruchfrei zwischen allen beteiligten Verfassungsorganen und Institutionen abgebildet werden. Dabei sollen für den Gesetzgebungsprozess die aktuellen technologischen Entwicklungen genutzt und so die Gesetzgebungsarbeit modern und zukunftsorientiert ausgerichtet werden.

## **Vom kleinen Anfang bis zum großen Wurf**

Die Anwendungen der E-Gesetzgebung werden agil entwickelt und nach und nach bereitgestellt. Im Jahr 2019 wurden bei diesem Vorgehen erstmals Anwendungen für den Regelbetrieb fertiggestellt: Neben bereits bekannten Modulen wie der elektronischen Nachhaltigkeitsprüfung („eNAP“) wurden neue Module wie der elektronische Verfahrensassistent im Rechtsetzungsprozess, die elektronische Vorbereitung von Regelungsentwürfen sowie die Arbeitshilfenbibliothek mit ihren 37 digitalisierten Arbeitshilfen, Leitfäden und Handbüchern in einem Cockpit zusammengebracht. In ihrer Gesamtheit unterstützen die Module der E-Gesetzgebung die Arbeit an Regelungsvorhaben. In der finalen Ausbaustufe wird die elektronische Gesetzesfolgenabschätzung einen komfortablen Weg bieten, um alle Vorgaben der Gesetzesfolgenabschätzung systemunterstützt zu erfüllen.

## **2020 – das Jahr mit neuen Funktionalitäten und einheitlichem Datenaustauschformat**

Für das Jahr 2020 haben die Projektpartner richtungweisende Umsetzungspakete geschnürt: Ein gemeinsames Datenaustauschformat soll die verfassungsorganübergreifende Arbeit im Gesetzgebungsverfahren unterstützen. Eine erste Version des neu geschaffenen deutschen Inhaltsdatenstandards LegalDocML.de soll noch in diesem Jahr zur Verfügung gestellt werden. Weitere Funktionalitäten der E-Gesetzgebung beinhalten ein Nutzer-Login, das es Nutzerinnen und Nutzern ermöglicht, sich mit nur einer Anmeldung für alle Anwendungen im Cockpit der E-Gesetzgebung zu authentifizieren. Des Weiteren sollen andere Systeme im Rechtsetzungskontext schrittweise angebunden werden. Eine implementierte Prozesssteuerung soll die Abstimmungsprozesse zukünftig erleichtern. Die Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer sowie der unterschiedlichen Verfassungsorgane spielen dabei eine zentrale Rolle. Sie werden daher im Rahmen einer Key-User-Gruppe zukünftig kontinuierlich eingebunden. Weitere Informationen finden Sie unter: <http://egesetzgebung.bund.de>.

## **i-Kfz**

Fast jeder kennt den lästigen Gang zur Zulassungsbehörde, wenn er ein Auto an- oder abmelden möchte. Mit der internetbasierten Fahrzeugzulassung („i-Kfz“) kann dies mehr und mehr vermieden werden. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat die fachliche Konzeption und Rechtsetzung zu den drei von insgesamt vier Stufen des Projekts abgeschlossen. So ist die internetbasierte Außerbetriebsetzung von Fahrzeugen (Stufe 1) bereits seit Anfang 2015 möglich. Die internetbasierte Wiederzulassung (Stufe 2) ist seit Oktober 2017 geregelt, wenn es sich um dieselbe Halterin beziehungsweise denselben Halter im selben Zulassungsbezirk mit demselben, bei der Außerbetriebsetzung reservierten Kennzeichen handelt.

Seit dem 1. Oktober 2019 gelten die Regelungen über die Neuzulassung von Fahrzeugen und die Umschreibung auf einen anderen Halter, die vorsehen, dass dies elektronisch auf den dezentralen kommunalen Portalen der Zulassungsbehörden erfolgen kann. Den zuständigen Behörden der Länder steht damit der für die Einrichtung der nötigen Portale erforderliche Rechtsrahmen zur Verfügung. Zudem hat das BMVI umfangreiche Schulungen in den Ländern durchgeführt, damit die Bürgerinnen und Bürger ein möglichst bundesweit gleichmäßiges Angebot erhalten. Die entsprechenden Regelungen wurden bereits Anfang 2019 verabschiedet. Wer ein Fahrzeug gebraucht erworben hat, kann die Umschreibung nach diesen Vorschriften bequem vor dem heimischen Rechner erledigen. Nach Eingabe und Prüfung der Daten erhält die antragstellende Person im i-Kfz-Portal zum Beispiel bei der Umschreibung des Fahrzeugs einen Zulassungsbescheid, mit dem sie sofort am öffentlichen Straßenverkehr teilnehmen kann – sofern sie das Kennzeichen behält. Seit dem 1. Oktober 2019 ist es nämlich möglich, bundesweit nach einem Umzug und auch bei Halterwechsel das Kennzeichen eines Fahrzeugs mitzunehmen. Die Zulassungsbehörde versendet die notwendigen Fahrzeugunterlagen (Zulassungsbescheinigungen und Plaketten) an die Halterin beziehungsweise den Halter im Nachgang.

In Stufe 4 werden nun maßgeschneiderte Lösungen für Flottenbetreiber, Hersteller und andere juristische Personen entwickelt und konzeptioniert. Sie sollen bis Ende 2020 konzipiert und danach eingeführt werden. Die Nutzerkonten des Bundesportals können hier zu einer möglichst anwenderfreundlichen, sicheren Lösung beitragen.

Darüber hinaus soll das bereits jetzt erkannte weitere Digitalisierungspotenzial des Zulassungsverfahrens (unter anderem durch Verzicht auf physische Dokumente und Vernetzung von Datenbeständen) konzeptioniert und stufenweise umgesetzt werden.

## **Antragstellung BAföG-Digital**

Im Rahmen der Umsetzung des OZG arbeiten Bund und Länder derzeit daran, das BAföG-Online-Antragsverfahren zu verbessern und nutzerfreundlicher zu gestalten. Angestrebt wird ein medienbruchfreier Prozess, der zu einem vollständig elektronischen Verwaltungsverfahren führt.

In einem Digitalisierungslabor wurde in einem nutzerzentrierten, agilen Vorgehen eine digitale Zielvision eines BAföG-Onlineantrags entwickelt (ein sogenannter Klick-Dummy). Beteiligt waren neben Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) Expertinnen und Experten aus dem federführenden Bundesland Sachsen-Anhalt, aus ausgewählten Ämtern für Ausbildungsförderung, IT-Expertinnen und IT-Experten sowie Nutzerinnen und Nutzer. Das Labor wurde im Juli 2019 abgeschlossen.

Derzeit verhandelt das BMBF mit den Ländern über die verwaltungsinterne Umsetzung eines bundesweit einheitlichen Onlineantrags. Ziel ist es, eine einheitliche länderübergreifende Lösung für die digitale BAföG-Antragstellung zu ermöglichen, an der sich alle Länder beteiligen.

Die entwickelte Antragssoftware soll in einer Pilotphase 2020 im Realbetrieb in mehreren Ländern getestet werden mit anschließendem bundesweiten Roll-out.

## **Bürger- und Geschäftskundenportal**

Am 1. Oktober 2019 erweiterte die Zollverwaltung ihr Dienstleistungsangebot um ein Bürger- und Geschäftskundenportal (BuG) unter [www.zoll-portal.de](http://www.zoll-portal.de). Antragsverfahren und Geschäftsprozesse können nach einmaliger Registrierung nun einfach und effizient über das Internet abgewickelt werden. Das Portal soll sich künftig als Fachportal in den Portalverbund integrieren.

Geschäftskunden können bereits in der ersten Ausbaustufe des Portals Stammdaten verwalten und den Status ihrer Vorgänge einsehen. Auch der Antrag für verbindliche Zolltarifauskünfte erfolgt seit Oktober 2019 ausschließlich online. Bürgerinnen und Bürgern wird zusätzlich auch die Änderung ihrer Bankverbindung zum Einzug der Kraftfahrzeugsteuer (SEPA-Lastschriftmandat) erleichtert. Für eine komfortable Kommunikation

ist die Identifizierung zum Portalzugang an die Nutzerin und den Nutzer angepasst und es kommen ausschließlich bereits vorhandene Zugangsmittel wie der neue Personalausweis oder die ELSTER-Zertifikate zum Einsatz. Mit der Zeit werden weitere Dienstleistungen integriert. Geplant ist bereits die Anbindung der Energiesteuerdienstleistung, des gewerblichen Rechtsschutzes sowie ein Zugang über das Portal zu den EU-Anwendungen im Bereich des grenzüberschreitenden Warenverkehrs.

### **Modernisierung des Verbrauch- und Verkehrsteuervollzugs in der Zollverwaltung**

Für den Verbrauch- und Verkehrsteuervollzug durch die Zollverwaltung bedarf es moderner leistungsfähiger IT-Lösungen, die es einerseits den Wirtschaftsbeteiligten ermöglichen, Anträge und Erklärungen rechtsverbindlich elektronisch abzugeben sowie medienbruchfrei mit der Zollverwaltung zu kommunizieren, und andererseits den Hauptzollämtern eine umfassende elektronische Unterstützung für die gesamte Vorgangsbearbeitung anbieten.

Der Zoll hat die Chance und Herausforderung angenommen und mit dem Vorhaben „Modernisierung des Verbrauch- und Verkehrsteuervollzugs der Zollverwaltung“ die digitale Transformation im Bereich der Verbrauchsteuern begonnen. Im Rahmen dieses Vorhabens soll in mehreren Releases eine umfassende, moderne und möglichst einheitliche IT-Lösung zur Unterstützung des Verbrauch- und Verkehrsteuervollzugs entwickelt werden, mit der ein vollständiger elektronischer Workflow – von der Antragstellung durch die Wirtschaftsbeteiligten über die Sachbearbeitung durch die Hauptzollämter bis hin zum elektronischen Bescheidabruf durch die Wirtschaftsbeteiligten – ermöglicht wird. Der Zugang für die Wirtschaftsbeteiligten soll über das zentrale BuG der Zollverwaltung eröffnet werden. Die ersten Anträge aus dem Bereich der Energiesteuer sollen bereits im Jahr 2021 online bereitgestellt werden. Weitere Anträge, zunächst vor allem aus dem Bereich der Energiesteuer und der Stromsteuer, perspektivisch aber auch aus anderen Verbrauchsteuern, werden folgen.

### **Bessere Versorgung durch Digitalisierung und Innovation**

Der Annahme, dass Patientinnen und Patienten durch Digitalisierung und Innovation besser versorgt werden, liegt eine wichtige Erkenntnis zugrunde: Gerade die Digitalisierung ist es, die im beruflichen Alltag der Leistungserbringer mehr Zeit für die individuelle Betreuung der Patientinnen und Patienten schaffen kann. So können zukünftig etwa die Aufgaben der Leistungserbringer im Gesundheitswesen, die wie die Dokumentation nur einen mittelbaren Patientennutzen haben, vereinfacht werden. Dadurch wird wertvolle Zeit für die Behandlung gewonnen. Ein besserer Austausch von Daten auf sicherem Wege lässt zeitaufwendige und kostenintensive Mehrfachuntersuchungen entfallen. Die Beispiele verdeutlichen: Die Potenziale der Digitalisierung im Gesundheitswesen sind vielfältig.

Daher verfolgt das Digitale-Versorgung-Gesetz (DVG) unter anderem folgende Ziele:

- Viele Patientinnen und Patienten nutzen bereits heute Gesundheits-Apps, die sie auf eigene Rechnung erwerben. Der Markt für Gesundheits-Apps ist unübersichtlich: Ärztinnen und Ärzten fällt es schwer, ihren Patientinnen und Patienten geeignete Angebote zu empfehlen. Damit eine transparente Auswahl und Verschreibung von qualitativ hochwertigen Gesundheits-Apps durch Ärztinnen und Ärzte sowie Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten möglich ist, wird ein neues Verfahren beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) zur Prüfung der Erstattungsfähigkeit digitaler Gesundheitsanwendungen durch die gesetzlichen Krankenkassen eingerichtet. Nachdem die App auf Sicherheit, Funktionstauglichkeit, Qualität, Datensicherheit und Datenschutz geprüft wurde, kann sie durch die gesetzlichen Krankenkassen erstattet werden, wenn gegenüber dem BfArM ein positiver Versorgungseffekt nachgewiesen ist. Ist das dem Hersteller anfangs noch nicht möglich, kann die App ein Jahr lang vorläufig erstattet werden. In dieser Zeit muss der Hersteller nachweisen, dass seine App die Versorgung der Patientinnen und Patienten verbessert. Durch die Errichtung eines Verzeichnisses für digitale Gesundheitsanwendungen beim BfArM können sich Patientinnen und Patienten sowie Ärztinnen und Ärzte zukünftig an zentraler Stelle über erstattungsfähige Gesundheits-Apps informieren.
- Damit Patientinnen und Patienten digitale Angebote wie die elektronische Patientenakte möglichst bald flächendeckend und sicher nutzen können, wird das sichere, digitale Netz für den Gesundheitsbereich, die Telemedizininfrastruktur, durch den Anschluss weiterer Berufsgruppen erweitert. Dadurch wird zudem die Voraussetzung dafür geschaffen, dass Informationen zwischen den Leistungserbringern elektronisch ohne Zeitverlust ausgetauscht werden können.

- Videosprechstunden sollen zum Alltag gehören und bieten die Möglichkeit, Wege zu sparen, ohne den Arzt-Patienten-Kontakt aufzugeben.
- Weniger Zettelwirtschaft: Neben dem E-Rezept für Arzneimittel können zukünftig auch alle weiteren ärztlich veranlassten Leistungen wie Heil- und Hilfsmittel oder aber die häusliche Krankenpflege auf elektronischem Weg verordnet werden. Außerdem haben Ärztinnen und Ärzte künftig mehr Möglichkeiten, sich auf elektronischem Weg mit Kolleginnen und Kollegen auszutauschen. Der freiwillige Beitritt zur gesetzlichen Krankenversicherung wird zukünftig auch elektronisch möglich sein.

## F Projekte

Wie in den Vorjahren hat die Bundesregierung auch 2019 zahlreiche Einzelprojekte vorangetrieben, mit denen sie zu besserer Rechtsetzung und einfacheren Verwaltungsabläufen beigetragen hat.

### Wohngeld

Das Wohngeldstärkungsgesetz (WoGStärkG), das am 1. Januar 2020 in Kraft getreten ist, beinhaltet eine generelle Leistungserhöhung, die auch die Anpassung des Wohngelds an die Mieten- und Einkommensentwicklung seit der letzten Wohngeldreform 2016 berücksichtigt.

Das Gesetz sieht zudem auch eine Dynamisierung, also eine regelmäßige Anpassung des Wohngelds vor. Das Wohngeld soll per Verordnung alle zwei Jahre an die eingetretene Miet- und Einkommensentwicklung angepasst werden. So wird die mit der Wohngeldreform 2020 erreichte Entlastungswirkung des Wohngelds aufrechterhalten.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) wurde seit Mitte 2018 in einem Digitalisierungslabor Wohngeld mit einigen der für die Durchführung des Wohngeldgesetzes zuständigen Länder ein Layout-Muster für einen digitalen Wohngeldantrag entwickelt. Bei diesem Prozess wurde insbesondere auf die Anwenderfreundlichkeit Wert gelegt. Die Länder beabsichtigen, das entwickelte Onlineverfahren gemeinsam umzusetzen.

Zur Vereinfachung der Antragstellung auf Weiterleistung oder Erhöhung hat mit den Ländern ein Austausch stattgefunden. In einem Land wird ein deutlich kürzerer Weiterleistungs-/Erhöhungsantrag verwendet. Der verkürzte Antrag stellt ab auf die Erfassung der tatsächlich eingetretenen Änderungen in den für das Wohngeld maßgebenden persönlichen Verhältnissen. Nach Aussage dieses Landes wurden durchweg gute Erfahrungen mit dem verkürzten Weiterleistungs-/Erhöhungsantrag gemacht. Mit den anderen Ländern wurde im Hinblick auf den laufenden Digitalisierungsprozess des regulären Online-Wohngeldantrages vereinbart, das Projekt eines verkürzten Weiterleistungs-/Erhöhungsantrags zu gegebener Zeit im Lichte der Arbeiten zur Digitalisierung zu erörtern.

### Modellhafte Erprobung nach Artikel 25 Absatz 3 Bundesteilhabegesetz (BTHG)

Im Rahmen der Umsetzungsunterstützung der reformierten Eingliederungshilfe hat der Gesetzgeber die modellhafte Erprobung nach Artikel 25 Absatz 3 BTHG verankert. Mit bundesweit 29 Projekten bei den Eingliederungshilfeträgern zielt die modellhafte Erprobung darauf, etwaigen Korrekturbedarf möglichst noch vor Inkrafttreten der neuen Regelungen zu erkennen und den Gesetzgeber in die Lage zu versetzen, die Systemumstellung zu begleiten und bei Bedarf nachzusteuern.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Rahmen der modellhaften Erprobung wurden an einzelnen Regelungen technische Korrekturen vorgenommen und mit dem SGB IX/SGB XII-Änderungsgesetz umgesetzt. Beispielsweise wurde eine Klarstellung festgehalten, welche Freigrenzen beim Einkommenseinsatz anzuwenden sind, wenn das Einkommen nicht überwiegend aus sozialversicherungspflichtiger oder nicht sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung oder aus Renten erzielt wird, also beispielsweise aus Kapital- oder Mieteinkünften.

### Vereinfachung der Gewerbesteuer

Unterhält ein Unternehmen in mehreren Gemeinden Betriebsstätten, muss die zu zahlende Gewerbesteuer nach einem speziellen Maßstab zerlegt werden. Aus dem Teilnehmerkreis des Workshops zur Vereinfachung der Gewerbesteuer, eines Folgeprozesses der Lebenslagenbefragungen 2017 (siehe auch Abschnitt A), wurde das bestehende Zerlegungsverfahren und dessen Anknüpfung an Arbeitslöhne kritisiert. Grund hierfür sei der Umstand, dass die Arbeitslöhne für die Zerlegung vielfach zunächst gesondert ermittelt und umfangreich aufbereitet werden müssten. Eine Erleichterung wurde in der Zerlegung nach der Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gesehen. Beanstandet wurde außerdem, dass Baustellen bereits ab einer Standdauer von sechs Monaten als Betriebsstätte angemeldet und bei der Zerlegung der Gewerbesteuer berücksichtigt werden müssen. Eine Verlängerung der Frist auf zwölf Monate wurde angeregt.

Das Statistische Bundesamt (StBA) wurde beauftragt, die Auswirkungen der Vorschläge im Rahmen eines Projektes zu prüfen. Dabei standen die bürokratischen Belastungen der Unternehmen im Fokus des Interesses. Anhand einer Gegenüberstellung von Status quo und Alternativszenario konnte das jeweilige Entlastungspotenzial ermittelt werden. Insgesamt wurden dazu bisher mit 194 zufällig ausgewählten Unternehmen telefonische Interviews geführt.

Die Zerlegung der Gewerbesteuer verursacht nach den bisherigen Erhebungen für die Wirtschaft einen jährlichen Erfüllungsaufwand in Höhe von 81,5 Millionen Euro. Je Unternehmen sind dies durchschnittlich 451,83 Euro (Zeitaufwand 111 Minuten, Sachkosten 388 Euro). Von den befragten Unternehmen erwarten 37 Prozent durch die Zerlegung nach Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen sinkenden, 56 Prozent einen gleichbleibenden und 7 Prozent einen steigenden Aufwand. Insgesamt wird im Median eine Reduzierung des Zeitaufwands um 36 Minuten prognostiziert, da notwendige Daten schneller beschafft und Berechnungen zügiger durchgeführt werden können.

Bei einer Verlängerung der Standdauer auf zwölf Monate rechnen 73 Prozent der Interviewten aus der Baubranche mit einem sinkenden Aufwand. Je Fall können 25,90 Euro gespart werden.

Die Prüfarbeiten durch das StBA sind noch nicht abgeschlossen.

### **Hofarbeit statt Schreibtischzeit – Informationspflichten in der Landwirtschaft spürbar vereinfachen**

Unter dem Titel „Hofarbeit statt Schreibtischzeit – Informationspflichten in der Landwirtschaft spürbar vereinfachen“ untersucht die Bundesregierung gemeinsam mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), dem StBA und dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) die Belastungen landwirtschaftlicher Betriebe durch Informationspflichten. Als Ergebnis sollen konkrete Handlungsfelder und Ansätze zum Bürokratieabbau in der Landwirtschaft entwickelt werden. Während der gesamten Laufzeit des Projekts werden Landwirtinnen und Landwirte, Expertinnen und Experten aus verschiedenen Verwaltungsebenen und landwirtschaftlichen Verbänden mit ihrem Fachwissen und ihrer Praxiserfahrung in die Projektplanung und -durchführung einbezogen.

Zur Verwirklichung der Untersuchungsziele analysiert das StBA bereits vorliegende Daten zu Bürokratiekosten in der Landwirtschaft. Ergänzend werden Betriebe telefonisch oder vor Ort befragt. Im Vordergrund stehen dabei die Optimierung und Vereinfachung von Informationsflüssen und deren Zusammenspiel. Das umfasst zum einen eine mögliche Verbesserung bei Meldeverfahren, zum Beispiel durch Digitalisierungsmaßnahmen wie die Umstellung auf Onlineverfahren oder den verbesserten Datenaustausch zwischen Verwaltungsstellen. Zum anderen soll überprüft werden, inwiefern Fristen zur Erfüllung von Informationspflichten so gesetzt werden können, dass sie nicht mit den jährlich wiederkehrenden Arbeitsspitzen in der Landwirtschaft zusammenfallen. Zudem werden Erfolgsmodelle aus der Praxis gesucht, in denen der Datenaustausch zwischen Betrieben und Informationsempfängern besonders effizient umgesetzt werden konnte. Da die Verwaltung in der Zuständigkeit für die Landwirtschaft stark dezentralisiert ist, können dies insbesondere in einzelnen Regionen etablierte Verfahren sein, die als Best Practice für ganz Deutschland implementiert werden könnten. Die Veröffentlichung der Ergebnisse wird für Frühling 2021 angestrebt.

### **Bürgernahe Sprache in der Finanzverwaltung**

In der Finanzminister-Jahreskonferenz am 25. Mai 2018 hatten sich die Länder dafür ausgesprochen, dass die Finanzverwaltung noch dienstleistungsorientierter und bürgerfreundlicher werden solle. Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder verfolgen diese wichtige Zukunftsaufgabe als politische Priorität. Sie lassen sich fortlaufend von den jeweils erzielten Fortschritten berichten.

Gesamtplanung und Steuerung der gemeinsamen Maßnahmen des Bundes und der Länder zur nachhaltigen Etablierung einer verständlichen Sprache obliegen dem Lenkungskreis „Bürgernahe Sprache“ unter Führung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen.

Der Lenkungskreis identifizierte und priorisierte acht Handlungsfelder:

1. Regelwerk (Leitlinie und Handlungsempfehlungen)
2. Musterschreiben und Textbausteine (circa 2.000 relevante Texte)
3. Steuerbescheid und Erläuterungstexte
4. BMF-Schreiben (Musterbeispiel und Handlungsempfehlungen)
5. Informationsbroschüren und Merkblätter

6. Schulungskonzept und dauerhafte Implementierung
7. Elektronische Steuererklärungsvordrucke „Mein Elster“ (inkl. Anleitungen)
8. Maschinelle Schreiben

Zur Bearbeitung der Handlungsfelder sind Unterarbeitsgruppen eingerichtet worden, die unter wissenschaftlicher Begleitung detaillierte Empfehlungen und Maßnahmen erarbeiten sollen.

Die Bundesregierung unterstützt dieses Vorhaben.

### **Verständliche Gesetze und Verordnungen**

Das Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“ stellt fest, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen und die Verwaltung verständliche Rechtsvorschriften wollen. Weil schon die Verständlichkeit des ersten Entwurfs eines Rechtstextes diese Beratung und die endgültige Qualität von Regelungen entscheidend prägt, sollen die Bundesministerien frühzeitig eng mit dem fachlich unabhängigen Redaktionsstab Rechtssprache im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) zusammenarbeiten. Dieser Punkt des Arbeitsprogramms wird immer besser umgesetzt. So wurden im Jahr 2019 insgesamt 275 Regelungsvorhaben (Gesetze und Rechtsverordnungen) bereits im Anfangsstadium, das heißt vor der Beteiligung anderer Ressorts, der Länder und der Verbände, im BMJV auf sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit geprüft. 2018, das heißt im Jahr vor dem Kabinettsbeschluss, waren es dagegen nur 185 Vorhaben.

### **Versorgungsrechtliche Regelungen für Beurlaubungen zu zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtungen**

Durch das vom Bundestag am 24. Oktober 2019 beschlossene Besoldungsstrukturen-modernisierungsgesetz (BesStMG) kommt es durch Neufassung von §§ 6a, 56 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) zu einer Vereinfachung und Verbesserung der versorgungsrechtlichen Regelungen für Beurlaubungen zu zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtungen.

Es werden Anpassungen bei der beamtenversorgungsrechtlichen Behandlung von Dienstzeiten im öffentlichen Dienst einer zwischenstaatlichen Einrichtung vorgenommen, um die Rechtsmaterie zu vereinfachen, Rechtsklarheit zu schaffen und zum Bürokratieabbau beizutragen. Die Neuregelung stärkt die Handlungsfreiheit der Beamtinnen und Beamten, die dem geltenden Recht gegenüber bessergestellt werden, indem sie selbst entscheiden können, ob diese Zeit, soweit sie nach deutschem Recht vor dem Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand liegt, für die „deutsche“ Versorgung ruhegehaltfähig sein soll. Die Neuregelung ist so ausgestaltet, dass die Attraktivität einer Verwendung im öffentlichen Dienst einer zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtung auch versorgungsrechtlich ungeschmälert erhalten bleibt.

Bei einem Anspruch der Beamtinnen und Beamten auf eine einmalige Alterssicherungsleistung in Form eines Kapitalbetrags von der zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Organisation findet keine fiktive Verrentung oder Dynamisierung des Kapitalbetrags und damit auch keine Anrechnung auf die Versorgungsbezüge mehr statt. Bei einem Anspruch auf eine laufende Alterssicherungsleistung wird dem Antrag in diesen Fällen ohne weitere Voraussetzungen stattgegeben. Die erhaltene laufende Alterssicherungsleistung wird dann in Höhe des jeweils zustehenden Betrags auf die Versorgungsbezüge angerechnet.

### **Modernisierung der öffentlichen Zustellung in der Zollverwaltung (ÖFFIZUS)**

In Fällen, in denen die Zustellung eines Dokuments an den Empfänger nicht möglich ist, kann die Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen (vgl. § 10 Verwaltungszustellungsgesetz). In der Regel geschieht dies durch Papieraushang am Schwarzen Brett des öffentlich zugänglichen Eingangsbereichs der jeweiligen Dienststelle (jährlich circa 86.000 Fälle).

Um den beschriebenen Aufwand des Papieraushangs zu reduzieren, soll zukünftig die öffentliche Zustellung in der Zollverwaltung online erfolgen. Dazu wird die Möglichkeit geschaffen, die Benachrichtigung über die öffentliche Zustellung aus dem System heraus auf einer Internetseite unter [www.zoll.de](http://www.zoll.de) zu bewirken.

Nachdem im Jahr 2016 mit der Planung der „Modernisierung der öffentlichen Zustellung“ begonnen wurde, konnte im Jahr 2018 die fachliche Anforderungsbeschreibung an das zukünftige IT-Fachverfahren „ÖFFIZUS“ abgeschlossen werden.

Seit Mitte des Jahres 2019 findet die technische Umsetzung durch das Informationstechnikzentrum Bund (ITZ-Bund) statt. Das Rollout des IT-Verfahrens ist für Sommer 2020 geplant.

## **G Zusammenarbeit mit strategischen Partnern**

### **G.1 Länder und Kommunen**

Die Bundesregierung hat 2019 die Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen im Bereich der besseren Rechtsetzung auf eine neue Ebene gehoben: Gemeinsam streben die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder die Erarbeitung eines Maßnahmenprogramms für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung an.

Es soll dazu beitragen, Hindernisse für einen schlanken, bürgerorientierten Vollzug des Bundesrechts auszuräumen und die Praxisorientierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Gesetzgebung zu stärken. (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/973812/1707370/40dd15e087373d46fb093844f75-cb0ca/2019-12-05-buerokratieabbau-u-verwaltungsmodernisierung-data.pdf?download=1>) [Zugriff am 11.06.2020]

Dieser Beschluss von Bund und Ländern vom 5. Dezember 2019 baut auf dem intensiven Austausch von Erfahrungen und der vertrauensvollen Zusammenarbeit seit 2007 auf. Er ist auch als Weiterentwicklung der zahlreichen Initiativen von Landesregierungen für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau zu sehen. So verfügen die Länder Baden-Württemberg und Sachsen jeweils über einen eigenen Normenkontrollrat. In Bayern unterstützt der Beauftragte für Bürokratieabbau die Bayerische Staatsregierung. In zahlreichen Ländern gibt es darüber hinaus Maßnahmen zur Förderung des Mittelstands, wie zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen die Clearingstelle Mittelstand bei der Industrie- und Handelskammer NRW. Alle Landesregierungen haben weiterhin jeweils geeignete Stellen damit beauftragt, die Qualität ihrer Normen systematisch zu prüfen.

Die Bund-Länder-Kommunen-Runde „Bessere Rechtsetzung“ hat sich im Juni 2019 getroffen. Im Fokus standen dabei vor allem die Entwicklungen für bessere Rechtsetzung auf der Ebene der Europäischen Union und bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Landesregierungen und kommunale Spitzenverbände wurden unter anderem eingeladen, sich an der öffentlichen Konsultation der OECD-Eckpunkte für eine solide Regierungsführung zu beteiligen. Daneben wurden auch aktuelle Themen wie Modernisierung der Registerlandschaft, die Pflicht zur Beantragung beziehungsweise Vorlage der sogenannten A1-Bescheinigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im europäischen Ausland sowie Belastungen durch technische Normen und Standards erörtert.

### **G.2 Nationaler Normenkontrollrat**

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein im Jahr 2006 eingerichtetes unabhängiges Beratergremium. Es hat den gesetzlichen Auftrag, die Bundesregierung bei ihren Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung und zum Bürokratieabbau zu unterstützen. Seine Aufgabe ist vor allem, 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 sowie dem Bundesrat vorgelegt. Neben seinem Prüfauftrag bereichert der NKR die Diskussion aber auch regelmäßig mit eigenen Initiativen und klaren Stellungnahmen zu besserer Rechtsetzung und zum Bürokratieabbau. 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 Tätigkeiten (§ 6 Absatz 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates). Der aktuelle Jahresbericht mit dem Titel „Weniger Bürokratie, bessere Gesetze – Praxis mitdenken, Ergebnisse spürbar machen, Fortschritte einfordern“ würdigt die Fortschritte der Bundesregierung im Themenfeld „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“. Besonders positiv bewertet der NKR die durchgehende Transparenz der konsequenten Ausweisung von Folgekosten jedes Gesetzes und jeder Verordnung, die Wirksamkeit der One in, one out-Regel (in die aus Sicht des NKR jedoch zusätzlich die Umsetzung von EU-Recht einbezogen werden müsse) und die systematische Evaluierung von Gesetzen.

Der NKR bewertet auch die Fortschritte auf dem Gebiet der digitalen Verwaltung und insbesondere bei der Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (OZG) sehr positiv. Gleichzeitig mahnt der Rat aber zur Eile. Verbindliche Zwischenziele seien deshalb nötig.

Deutlich kritischer äußert sich der NKR zu den Fristen bei der Abstimmung von Regelungsentwürfen der Bundesregierung. Diese seien zu häufig stark verkürzt. Weitere kritische Hinweise des NKR-Berichts – zum Beispiel im Hinblick auf die Begrenzung des Umstellungsaufwands, auf verbindliche Standards und wirksame

Qualitätssicherung für Evaluierungen und auf eine zu verstärkende Betrachtung des Nutzens rechtlicher Regelungen – sind in die Vorbereitungen zu den Beschlüssen des Staatssekretärsausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 26. November 2019 (siehe Anhänge) eingeflossen.

Neben dem Bericht an die Bundeskanzlerin hat der NKR im Jahr 2019 auch ein Gutachten in Auftrag gegeben. Unter dem Titel „Erst der Inhalt, dann die Paragrafen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten“ schlagen die Gutachterinnen und Gutachter vor, der Erarbeitung konkreter Gesetzesentwürfe zunächst eine konzeptbasierte Vorbereitungsphase vorzuschalten, in der zum Beispiel Wirk- und Vollzugsmodelle angewandt werden können.

Weitere Informationen zum NKR und zu seiner Tätigkeit sowie zu allen NKR-Publikationen sind unter [www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de) zu finden.

## H Internationale Zusammenarbeit

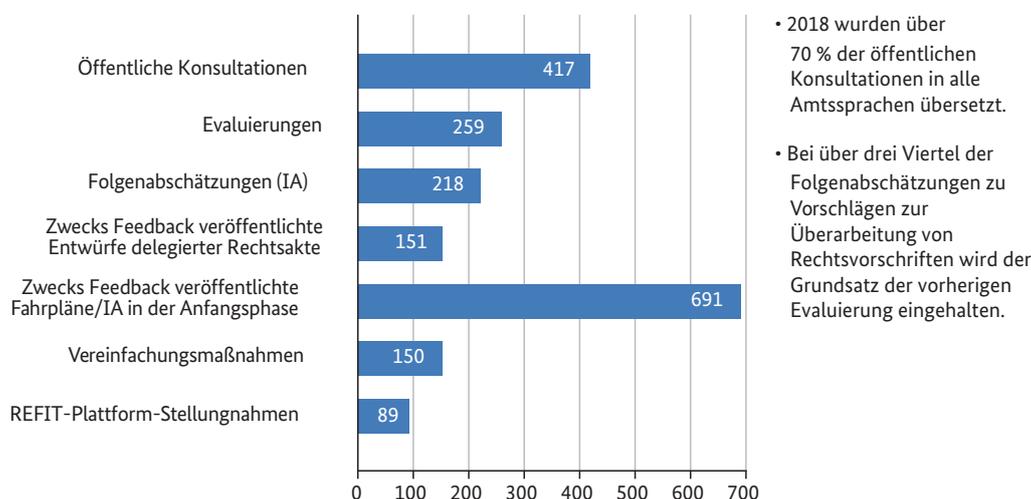
### H.1 Europäische Union

Ein erheblicher Teil des in Deutschland geltenden Rechts beruht auf europäischen Vorgaben. Sie werden von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und vom Europäischen Parlament sowie den nationalen Regierungen in den Formationen des Ministerrats beschlossen.

Die Juncker-Kommission hat das Ende ihres Mandats zum Anlass genommen, im April 2019 eine Bilanz ihrer bisherigen Bemühungen für bessere Rechtsetzung zu ziehen (Abbildung 11). Dabei betont die Kommission insbesondere, Instrumente und Verfahren der besseren Rechtsetzung sollten die politische Entscheidungsfindung unterstützen, diese aber nicht ersetzen. Im Übrigen könne bessere Rechtsetzung nur dann erfolgreich sein, wenn sie von allen Akteuren auf europäischer Ebene mitgetragen werde. Die Europäische Kommission sieht dabei einen weiterhin wachsenden Bedarf an faktengestützter Politikgestaltung.

Abbildung 11

#### Überblick über die Maßnahmen der EU-Kommission zur besseren Rechtsetzung (2015 bis 2018)



© Europäische Kommission, 2019 (Quelle: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_de.pdf))

Bessere Rechtsetzung sei zunehmend zum integralen Bestandteil der institutionellen Kultur der Kommission geworden. Auch die Vertreterinnen und Vertreter von nationalen oder fachlichen Interessen stimmten der Politik der besseren Rechtsetzung zu und forderten, noch intensiver und noch konkreter an der Gestaltung europäischer Politik beteiligt zu werden. Die Ergebnisse hinsichtlich des Bürokratieabbaus werden jedoch als unzureichend betrachtet.

Die Bundesregierung erkennt das Bemühen der Kommission zwar an, drängt zusammen mit anderen Mitgliedstaaten im Rat der Europäischen Union aber nach wie vor auf signifikante Verbesserungen. Dies liegt vor allem daran, dass im Bereich Bürokratieabbau konnten noch keine ausreichenden Erfolge erreicht werden, insbesondere da in den vergangenen Jahren ein zielgerichtetes System zum systematischen Abbau von unnötigem Erfüllungsaufwand auf EU-Ebene fehlte.

Aus Sicht von Rat und Europäischem Parlament besteht auch weiterhin deutlicher Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Erstellung von Folgenabschätzungen durch die Kommission bei der Vorlage von Legislativvorschlägen. Erneut fehlten zu rund einem Drittel aller wichtigen Legislativvorschläge der Kommission die Folgenabschätzungen.

Aus Sicht der Bundesregierung und des Rates der EU sollte sich die Kommission umfassend an ihre Selbstverpflichtung aus der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 (IIV) halten und sowohl alle im jährlichen Kommissionsarbeitsprogramm enthaltenen Vorschläge als auch alle Vorschläge mit erheblichen Auswirkungen einer soliden Folgenabschätzung unterziehen. Alle anderen Legislativvorschläge sollten zumindest einer knappen Überprüfung von möglichen Auswirkungen unterzogen werden, um transparent sicherzustellen, dass keine erheblichen Auswirkungen zu erwarten sind. Um dem Anspruch

einer evidenzbasierten Gesetzgebung gerecht zu werden, ist es wichtig, dass die Folgenabschätzungen der Kommission eine solide Grundlage für die Legislativarbeit im Europäischen Parlament und im Rat der EU bilden.

Die Bundesregierung setzt sich auch aufgrund der eigenen positiven Erfahrungen mit dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) weiterhin dafür ein, dass die Unabhängigkeit, das Mandat und die Strukturen des Ausschusses für Regulierungskontrolle der Europäischen Kommission weiter gestärkt werden. Ein starker Ausschuss für Regulierungskontrolle ist wichtig, um die oben genannte hohe Qualität von Folgenabschätzungen durch die Kommission zu erreichen und die bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene insgesamt nachhaltig zu stärken. Deshalb sollten alle sieben Mitglieder des Ausschusses für Regulierungskontrolle extern rekrutiert werden (zurzeit sind vier der sieben Mitglieder inklusive des Vorsitzes Kommissionsbeamte) und anschließend keine Positionen in der Kommission wahrnehmen. Der Ausschuss für Regulierungskontrolle sollte die Erstellung von Folgenabschätzungen gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung kontrollieren und die Einhaltung des sogenannten Evaluate-First-Prinzips überwachen. Zudem sollte der Ausschuss für Regulierungskontrolle gemäß der Empfehlung des Europäischen Rechnungshofes ein eigenes Sekretariat erhalten, damit er seine Aufgaben effektiv ausfüllen kann.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) kommt in einer vergleichenden Untersuchung der besseren Rechtsetzung auf EU-Ebene auch zu einem durchwachsenen Ergebnis. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten hätten zwar die programmatischen Grundlagen für bessere Rechtsetzung geschaffen, tatsächlich aber hinke die praktische Umsetzung in vielen Bereichen den erklärten Ansprüchen hinterher.

(Quelle Zusammenfassung: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EU-Highlights-Brochure-2019.pdf>; Bericht in der Langfassung: <http://www.oecd.org/fr/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-9789264311732-en.htm>); [Zugriff am 11.06.2020])

## H.2 One in, one out auf EU-Ebene

Die neue Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, hat das Prinzip One in, one out bereits im September 2019 in ihren zentralen Arbeitsmethoden verankert. Damit ist eine Forderung aus dem deutschen Koalitionsvertrag erfüllt.

Jede Regelungsinitiative der Kommission, die neue Belastungen verursache, solle gleichzeitig Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen im selben Politikbereich in gleichem Umfang entlasten. Alle Regulierungsinitiativen der EU-Kommission sollten auf Fakten basieren, umfassend mit den Betroffenen beraten und vom Ausschuss für Regulierungskontrolle geprüft werden. Der Vizepräsident der Kommission, Maroš Šefčovič, wurde beauftragt, die erforderlichen Methoden und Verfahren zu entwickeln. Die Bundesregierung, der NKR sowie die Regierungen und Beratungsorgane zahlreicher anderer Mitgliedstaaten unterstützen die EU-Kommission dabei. Ein 2019 seitens des Bundeswirtschaftsministeriums in Auftrag gegebenes Gutachten des Center for European Policy Studies kommt zu dem Schluss, dass eine ambitionierte Einführung des One in, one out-Prinzips möglich und sinnvoll sei. Das Gutachten empfiehlt u. a., dass von der One in, one out-Regel alle Legislativvorschläge der Kommission aus allen Politikbereichen umfasst werden und dass dabei der Erfüllungsaufwand der Regelungen berücksichtigt werde (und nicht nur die viel geringeren Berichtspflichten). Existierende Schutzstandards sind dabei zu wahren und die Weiterentwicklung des Rechts muss weiter möglich sein.

## H.3 OECD

Der Klimawandel, Pandemien und andere aktuelle Herausforderungen können weder von einzelnen Staaten noch von internationalen Organisationen alleine gelöst werden. Darüber bestand bei der sechsten Konferenz des regulierungspolitischen Ausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit einem Netzwerk internationaler Organisationen Einigkeit.

An dem Treffen im April 2019 in New York hatten 22 internationale Organisationen, zahlreiche OECD-Mitgliedstaaten, diplomatische Vertretungen bei den Vereinten Nationen sowie interessierte Forscherinnen und Forscher teilgenommen (<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/contribution-of-ios-to-an-international-rule-based-system.htm>; [Zugriff am 11.06.2020]). Anstelle von einseitigen nationalen Maßnahmen seien internationale Regelungen erforderlich, die jeweils auf nationaler Ebene umgesetzt und von Regierungen, Wirtschaft sowie Verbraucherinnen und Verbrauchern beachtet würden. Außerdem sei es notwendig, die Wirksamkeit internationaler Vereinbarungen zu erhöhen. Auch nationale und regionale Belange müssten dafür bei Beratung, Beschlussfassung und Umsetzung internationaler Vorschriften stärker berücksichtigt werden.

Einige internationale Organisationen binden jedoch zum Beispiel die Öffentlichkeit in ihre Entscheidungsprozesse nicht selbst ein. Sie vertrauen darauf, dass ihre Mitgliedstaaten ihrerseits Öffentlichkeit und Betroffene an ihrer Entscheidungsfindung beteiligen. Zahlreiche internationale Organisationen sind entschlossen, ihre rechtsetzende Tätigkeit enger zu koordinieren. Die OECD erarbeitet ergänzend eine Sammlung von Methoden und Beispielen guter Praxis für Rechtsetzung durch internationale Organisationen.

In den beiden Routinesitzungen hat sich der Ausschuss intensiv mit der Frage befasst, welche Anforderungen sich aus der fortschreitenden Digitalisierung für die Wirksamkeit des Rechts ergeben. Mehr denn je seien eine fachübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Regierungen, ein international eng abgestimmtes Vorgehen und eine frühzeitige Beteiligung der Betroffenen erforderlich. Nur so könne es gelingen, vorausschauend zu beraten, wie Politik und Recht wirksam mit den Chancen und Risiken der fortschreitenden Digitalisierung umgehen sollen. Zahlreiche OECD-Mitgliedstaaten haben dazu zum Beispiel Beratungsgremien wie den Digitalrat der Bundesregierung gebildet.

Zahlreiche Regierungen sind entschlossen, in ihrem Recht verstärkt verbindliche Ziele festzulegen, statt konkrete Handlungen, Geschäftsmodelle oder Technologien zu verbieten oder vorzuschreiben. Konkret sei es zum Beispiel wirksamer, allgemeine und überprüfbare Anforderungen an die Personenbeförderung zu definieren, als einzelne Geschäftsmodelle wie zum Beispiel das Taxi-Gewerbe oder die elektronische Vermittlung von Fahrdienstleistungen durch Rechtsvorschriften zu bevorzugen oder zu benachteiligen.

Diskutiert wird dabei auch, ob die bisher angenommenen Rahmenbedingungen für das Recht und seine Durchsetzung noch gelten. So erlaube zum Beispiel die umfassende Nutzung von digitalen Daten (Big Data), Kontrolle auszuüben und gegebenenfalls Sanktionen seitens der Verwaltung „in Echtzeit“ zu realisieren, wenn Staat und Verwaltung diese Daten nutzen. So könne technisch zum Beispiel die Geschwindigkeit von Fahrzeugen jederzeit online überwacht werden. Gleichzeitig könne eine akzeptable Wahrscheinlichkeit von Unfällen definiert werden. In vernetzten Systemen könne die Verkehrsüberwachung in Bruchteilen von Sekunden auf Unfälle oder Geschwindigkeitsüberschreitungen reagieren, um so eine Häufung von Unfällen zu vermeiden.

Weiterhin wurden Beispiele guter Praxis für Gesetzesfolgenabschätzungen, die Nutzung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse oder auch sogenannte One-Stop-Shops vorgestellt und beraten. Zumeist werden sie unter dem Begriff „Onlineportale“ oder „zentralisierte digitale Angebote“ zusammengefasst.

## I Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands

### I.1 Allgemeines

Die Bundesregierung informiert den Deutschen Bundestag einmal im Jahr über die Erfahrungen mit der Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands. Überdies berichtet sie, wie sich der Erfüllungsaufwand aus bundesrechtlichen Regelungen im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Bundesministerien verändert hat.

#### Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands

Die Erfüllung von bundesrechtlichen Vorschriften kann bei Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung Kosten verursachen. Dabei handelt es sich beispielsweise um Aufwände für den vorgeschriebenen Einbau von Rauchmeldern oder die Überwachung von hygienischen Vorschriften. Diese Kosten werden unter dem Begriff „Erfüllungsaufwand“ von den Bundesministerien für alle Änderungen an bestehenden und für alle neuen bundesrechtlichen Regelungen nach dem „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands für Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ ermittelt. Methodisch wird zwischen jährlich wiederkehrenden und einmalig anfallenden Aufwänden unterschieden. Für die Wirtschaft werden außerdem die Bürokratiekosten aus Informationspflichten als Teil des Erfüllungsaufwands separat dargestellt (Abbildung 12). Informationspflichten verursachen durch die Notwendigkeit, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder sie an diese übermitteln zu müssen, Kosten und Aufwände.

Abbildung 12

#### Kategorien des Erfüllungsaufwands

##### Laufender Erfüllungsaufwand (jährlich)

... bei Bürgerinnen und Bürgern	... bei der Wirtschaft	... bei der Verwaltung
	· Aufwand in Euro	
· Zeitaufwand in Std.	... Informationspflichten	
· Aufwand in Euro	· Aufwand in Euro	· Aufwand in Euro

##### Einmaliger Erfüllungsaufwand (Umstellungsaufwand)

... bei Bürgerinnen und Bürgern	... bei der Wirtschaft	... bei der Verwaltung
	· Aufwand in Euro	
· Zeitaufwand in Std.		
· Aufwand in Euro	· Aufwand in Euro	· Aufwand in Euro

Schon bevor die Bundesregierung ein neues Regelungsvorhaben in den Bundestag einbringt, schätzt das zuständige Ressort den damit verbundenen Erfüllungsaufwand und überlegt, wie es diesen so niedrig wie möglich halten kann. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier erhalten noch vor der Abstimmung im Bundestag im Gesetzesvorblatt einen Überblick über den gesamten zu erwartenden Erfüllungsaufwand; in der Gesetzesbegründung wird dann ausführlich herausgearbeitet, wie sich der Erfüllungsaufwand im Detail zusammensetzt.

Für jede im Bundestag verabschiedete Regelung werden die erwarteten Aufwände in einer öffentlichen Datenbank (WebSKM) vorgehalten. Etwa zwei Jahre nach Inkrafttreten einer Regelung misst das Statistische Bundesamt (StBA) dann, ob sich der vorab (ex ante) geschätzte Erfüllungsaufwand in der Lebenswirklichkeit auch so realisiert hat. Für die Ex-ante-Schätzung des Erfüllungsaufwands können die Bundesministerien das StBA um Unterstützung bitten.

### I.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands

Jedes Bundesministerium ist für die Ermittlung, aber auch die wirksame Begrenzung des Erfüllungsaufwands aus seinen Regelungsentwürfen, die das Bundeskabinett verabschiedet hat, zuständig. In den Anlagen 3 bis 5

wird die Entwicklung des mit den Regelungsvorhaben assoziierten Erfüllungsaufwands für das Jahr 2019 (Berichtszeitraum) abgebildet.

### I.2.1 Übergreifende Entwicklung

Für das Jahr 2019 hat das StBA 291 von der Bundesregierung beschlossene Regelungsvorhaben in der Datenbank erfasst. Von diesen waren 94 ohne Auswirkung auf den Erfüllungsaufwand, durch 197 Regelungsvorhaben mit 1.376 Einzelvorgaben hat sich der Erfüllungsaufwand verändert (Abbildung 13). Damit hat die Bundesregierung im Vergleich zum Vorjahr insgesamt 77 Entwürfe mehr verabschiedet (2018: 214), die auch mit einem deutlichen Anstieg an Einzelvorgaben (2018: 653) einhergehen. Etwas mehr als die Hälfte aller Vorgaben richten sich dabei an die Verwaltung, 513 an die Wirtschaft und nur 173 an die Bürgerinnen und Bürger (Abbildung 14).

Das StBA hat die Bundesministerien in 95 Fällen bei Schätzungen unterstützt, was etwa 48 Prozent der 197 von der Bundesregierung verabschiedeten Regelungen mit Erfüllungsaufwand entspricht. Dabei handelte es sich zum Beispiel um Ex-ante-Schätzungen zum BEG III oder zum Tierwohlkennzeichengesetz (TierWKG).

Abbildung 13

Anzahl der 2019 beschlossenen Regelungsvorhaben

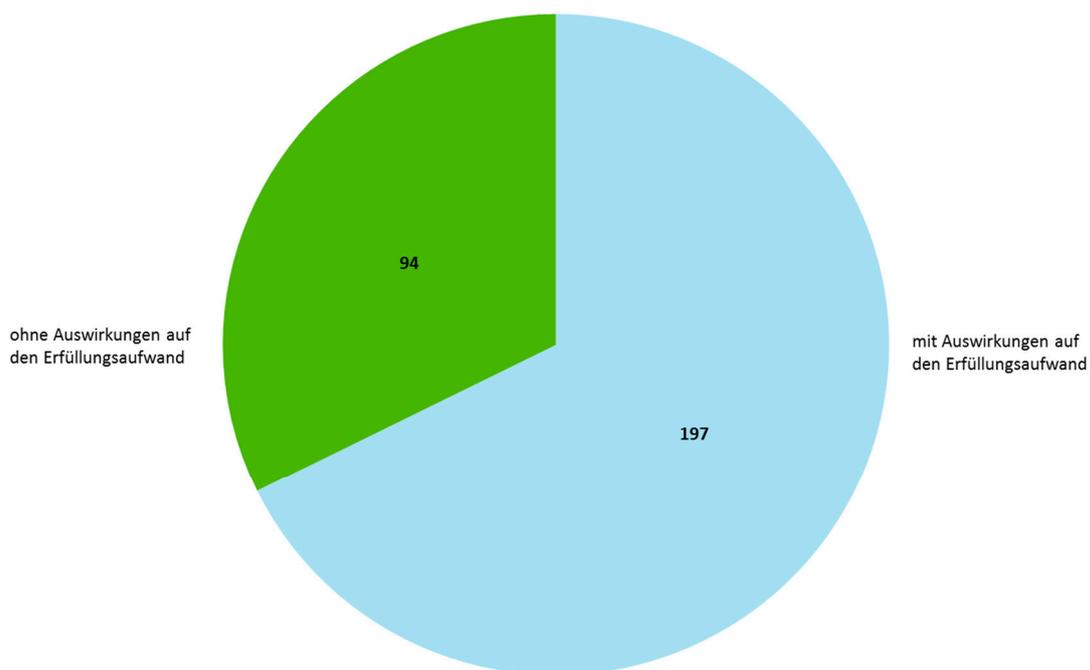
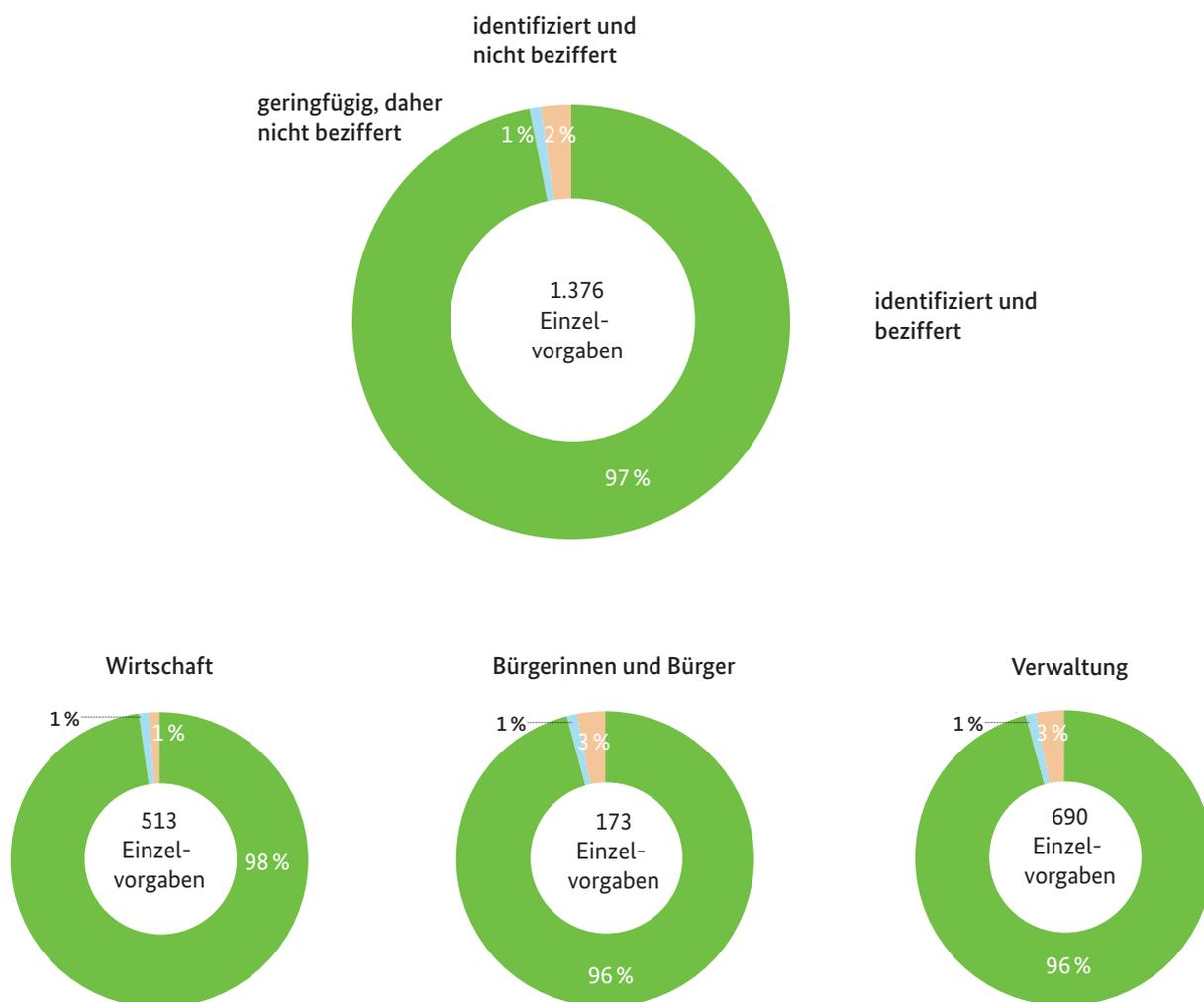


Abbildung 14

**Quantifizierung der Änderung des Erfüllungsaufwands für Einzelvorgaben 2019  
(inklusive Abbildung für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie Verwaltung)**



Die Bundesministerien haben für 1.328 der Einzelvorgaben den Erfüllungsaufwand beziffert. Bei elf Vorgaben (1 %) war der erwartete Aufwand so gering, dass er nicht genauer beziffert wurde, und bei 2 % der Vorgaben haben die Ressorts zwar festgestellt, dass sich der Erfüllungsaufwand ändert, sahen sich aber nicht dazu in der Lage, die erwartete Aufwandswirkung abzuschätzen. Bei den identifizierten und nicht bezifferten Vorgaben entfällt mit 23 Vorgaben der größte Teil auf die Verwaltung. In den jeweiligen Gesetzesentwürfen wurde dieses Vorgehen genauer erläutert.

## 1.2.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands nach Normadressatengruppen

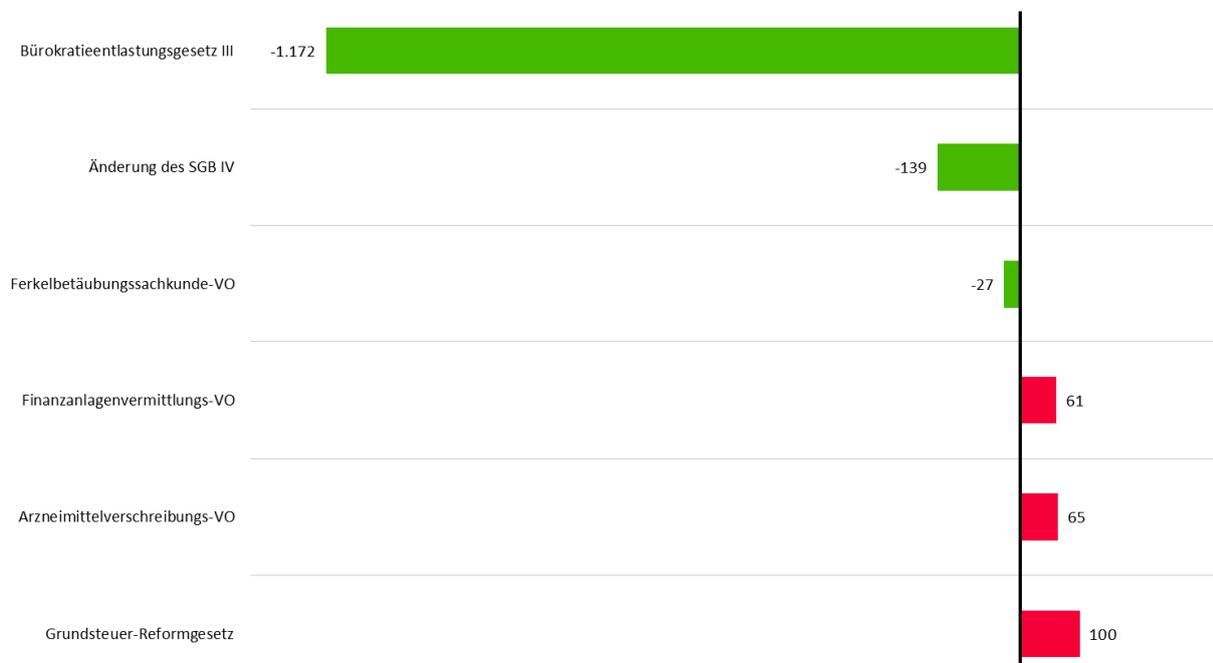
### Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft

Der laufende Erfüllungsaufwand der Wirtschaft hat sich 2019 um 943 Millionen Euro pro Jahr reduziert (vgl. Anlage 3). Dabei haben 63 Regelungsvorhaben den Erfüllungsaufwand um 436 Millionen Euro erhöht und 26 Regelungsvorhaben ihn um 1.378 Millionen Euro reduziert. Dabei handelt es sich um die zweithöchste Reduzierung seit Einführung des Erfüllungsaufwands im Jahr 2012 (vgl. Anlage 7). Den größten Einfluss auf diese Änderungen hatten dabei folgende Regelungen:

Abbildung 15

### Die Regelungsvorhaben mit den höchsten Be- und Entlastungen beim laufenden Erfüllungsaufwand der Wirtschaft 2019

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



Das BEG III leistet im Umfang von –1.172 Millionen Euro im Jahr einen großen Beitrag zur Entlastung der deutschen Unternehmen. Das Gesetz ändert mehrere bestehende Gesetze gleichzeitig. Durch die Einbeziehung der Arbeitgeber in das elektronische Verfahren zur Übermittlung der Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung können beispielsweise 549 Millionen Euro an Erfüllungsaufwand eingespart werden. Statt der gelben Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen auf Papier können Arbeitgeber die Information nun digital über die Krankenkassen abrufen. Ein weiterer zentraler Bestandteil des BEG III ist die vereinfachte Aufbewahrung von elektronisch gespeicherten Steuerunterlagen durch eine Änderung der Abgabenordnung. Bisher mussten die Unternehmen Datenverarbeitungssysteme sogar nach einem Wechsel des Datenverarbeitungssystems oder nach einer Datenauslagerung zehn Jahre lang betriebsbereit halten. Nun wird die Zeit auf fünf Jahre verkürzt, was jährliche Einsparungen in Höhe von 532 Millionen Euro zur Folge hat.

Jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 139 Millionen Euro wird durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze abgebaut. Das Gesetz führt unter anderem eine elektronische Mitgliedschaftsbestätigung der Krankenkassen an den Arbeitgeber ein. Davon entfallen durch den Wegfall der Bearbeitung der Mitgliedschaftsbescheinigungen im Papierformat bei den Arbeitgebern Einsparungen in Höhe von 105 Millionen Euro im Jahr. Durch Vorschriften, die im parlamentarischen Verfahren eingebracht wurden, wird außerdem der Abruf von Arbeitsunfähigkeitsdaten im Zusammenhang mit Krankenhausaufenthalten der Beschäftigten und der Abruf von Arbeitsunfähigkeitsdaten durch die Bundesagentur für Arbeit geregelt. Der Abruf der Zeiten eines stationären Krankenhausaufenthalts führt nach einer ersten Einschätzung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zu einer weiteren Einsparung von rund 114 Millionen Euro im Jahr, sodass es zu einer Gesamtentlastung von rund 253 Millionen Euro durch dieses Gesetzgebungsvorhaben kommt. Da diese weiteren Einsparungen erst im parlamentarischen Verfahren eingebracht wurden, sind diese nicht Teil der Bundesregierungsbilanz.

Das Ende des Jahres 2019 in weiten Teilen in Kraft getretene Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz) sorgt dafür, dass steuerliche Ungleichbehandlungen ausgeräumt werden und die Grundsteuer ab 2025 auf der Grundlage verfassungskonformer Werte berechnet wird. Im Zeitraum 2022 bis 2028 fallen vor allem für die Durchführung der Hauptfeststellung auf den 1. Januar 2022 und die

Hauptveranlagung der Grundsteuermessbeträge auf den 1. Januar 2025 mithilfe der (elektronischen) Steuererklärung bei Eigentümern von Grundbesitz jährlich zusätzliche laufende Aufwände von etwa 100 Millionen Euro an (Abbildung 15).

Im Jahr 2019 beträgt der Umstellungsaufwand der Wirtschaft 1.301 Millionen Euro und verteilt sich auf 49 Regelungsvorhaben. Durch die Tierschutz-Nutztierhaltungs-Verordnung (TierSchNutzTV) entsteht ein Einmal-aufwand in Höhe von 1.116 Millionen Euro, was einem Anteil von 86 Prozent an den insgesamt einmalig anfallenden Kosten entspricht. Die Verordnung sieht unter anderem eine Umstellung der Haltungssysteme im Abferkelbereich von Sauen im Sinne des Tierschutzes vor. Um den neuen Platzanforderungen gerecht zu werden, müssen die Tierhalter die Ställe erweitern, sodass Baukosten entstehen. Im Gegenzug verursacht die Verordnung jedoch keinen zusätzlichen jährlich wiederkehrenden Erfüllungsaufwand.

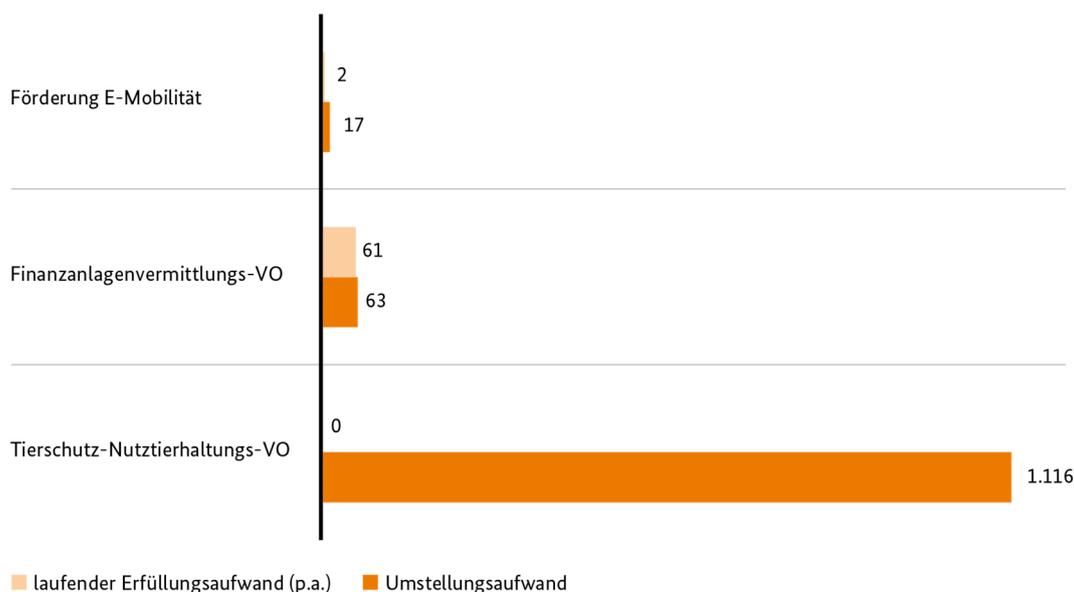
Bei der Finanzanlagenvermittlungs-Verordnung liegen sowohl der Umstellungsaufwand für die Einrichtung der technischen Voraussetzungen zur Aufzeichnung von telefonischen Beratungsgesprächen als auch der laufende Aufwand aus der tatsächlichen Aufzeichnung der Gespräche bei etwa 60 Millionen Euro (Abbildung 16).

Abbildung 16

### Regelungsvorhaben mit den höchsten Umstellungsaufwänden für die Wirtschaft 2019

#### laufender Erfüllungsaufwand und Umstellungsaufwand

in Millionen Euro



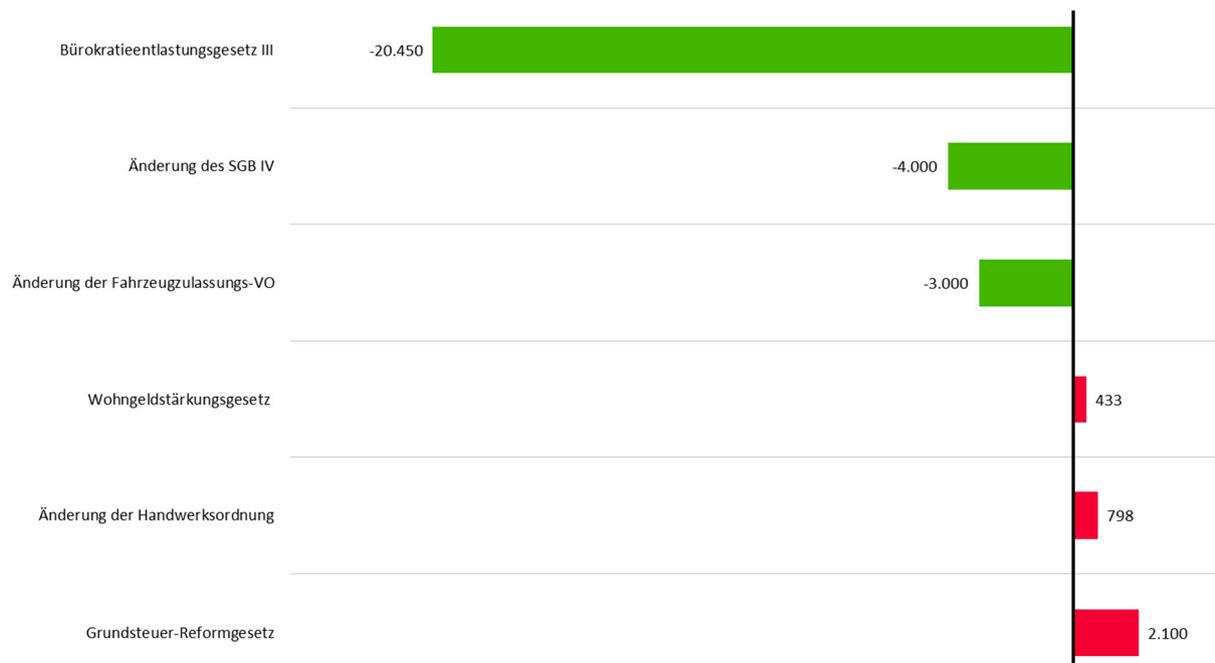
### Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Bürgerinnen und Bürger

Auch die Bürgerinnen und Bürger spüren Auswirkungen, wenn Gesetze und Verordnungen geändert oder neu erlassen werden. Die 42 Regelungsvorhaben des Jahres 2019, die bei den Bürgerinnen und Bürgern mit Auswirkungen auf den Zeitaufwand verbunden sind, reduzieren diesen um 23,7 Millionen Stunden pro Jahr. Dabei handelt es sich um die höchste Entlastung seit Einführung des Erfüllungsaufwands 2012 (vgl. Anlage 9). Zusätzlich sinkt der jährliche Sachaufwand um 133 Millionen Euro (vgl. Anlage 10).

Abbildung 17

### Die Regelungsvorhaben mit den höchsten Be- und Entlastungen beim laufenden Zeitaufwand der Bürgerinnen und Bürger 2019

Veränderung des Zeitaufwandes je Jahr  
in tsd. Stunden p.a.



Der Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger nimmt vor allem aufgrund von Änderungen ab, die im BEG III beschlossen wurden. Das Artikelgesetz sieht beispielsweise Änderungen am Vierten Buch Sozialgesetzbuch vor. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen ab 2022 die gelben Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen nicht mehr an ihren Arbeitgeber übermitteln. Arbeitgeber können die Arbeitsunfähigkeitsdaten ihrer Beschäftigten elektronisch bei den Krankenkassen abrufen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben dadurch einen verringerten Zeitaufwand von rund 15 Minuten. Der eingesparte Zeitaufwand führt ab Januar 2022 zu einer Entlastung von rund 19,3 Millionen Stunden pro Jahr. Hinzu kommen die Ersparnisse aufgrund des Wegfalls des Portos in Höhe von einem Euro pro Bescheinigung für deren Übermittlung. Darüber hinaus ändert das BEG III auch das Bundesmeldegesetz (BMG). Künftig können Meldescheine in Hotels und anderen Beherbergungsstätten digital und ohne Unterschrift der Gäste ausgefüllt werden. Dadurch reduziert sich der Zeitaufwand der Bürgerinnen und Bürger um 1,2 Millionen Stunden jährlich. Seit Januar 2020 ermöglicht zudem die Anhebung von Grenzbeträgen im Steuerberatungsgesetz (StBerG) mehr Bürgerinnen und Bürgern die Inanspruchnahme von Dienstleistungen eines Lohnsteuerhilfevereins anstelle einer Steuerberaterin beziehungsweise eines Steuerberaters. Durch die geringeren Beratungskosten für den betroffenen Personenkreis sinkt deren Sachaufwand um insgesamt 1,2 Millionen Euro pro Jahr.

Neben dem BEG III reduziert auch das Siebte Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (7. SGB IV-ÄndG) und anderer Gesetze den Zeitaufwand der Bürgerinnen und Bürger. Durch die verschiedenen Änderungen des Sozialgesetzbuches müssen Bürgerinnen und Bürger ihre Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenkasse nicht mehr beim Arbeitgeber, bei Arbeitsagenturen oder Jobcentern melden. Dies übernehmen die Krankenkassen auf elektronischem Weg, sodass zehn Minuten pro Fall an Wegezeiten und ein Euro pro Fall für den postalischen Versand entfallen. Insgesamt beläuft sich die Entlastung auf jährlich zwei Millionen Stunden und 12,2 Millionen Euro. Darüber hinaus entfällt für Beschäftigte Zeitaufwand durch die elektronische Übermittlung von Arbeitsbescheinigungen, was zu einer Entlastung von rund 1,9 Millionen Stunden pro Jahr ab August 2022 führt. Weitere Entlastungen schafft die Möglichkeit des Abrufs von Arbeitsunfähigkeitsdaten im Zusammenhang mit Krankenhausaufenthalten der Beschäftigten und der Abruf von Arbeitsunfähigkeitsdaten durch die Bundesagentur für Arbeit. Hier reduziert sich der Zeitaufwand für die Bürgerinnen und

Bürger nach einer ersten Einschätzung des BMAS insgesamt um 4,2 Millionen Stunden und der Sachaufwand um weitere 16,7 Millionen Euro. Diese Änderung wurde im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens zum 7. SGB IV-ÄndG eingebracht und ist nicht Teil der Bilanz der Bundesregierung.

Aufgrund des Grundsteuer-Reformgesetzes muss die Steuerverwaltung im Hauptfeststellungszeitraum zwischen 2022 und 2028 Grundsteuerwerte und Grundsteuermessbeträge ermitteln und pflegen. Dies erfolgt auf Grundlage von Steuererklärungen der Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken, wodurch ein zusätzlicher Zeitaufwand für die Bürgerinnen und Bürger von rund 2,1 Millionen Stunden jährlich und ein Sachaufwand für papiergebundene Steuererklärungen von 445.000 Euro jährlich entstehen. Darüber hinaus führt das Vierte Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften die Zulassungspflicht für zwölf Handwerke wieder ein, sodass Betriebsinhaberinnen und -inhaber oder Betriebsleiterinnen und -leiter über einen Meistertitel verfügen müssen, um eine Geschäftserlaubnis zu erhalten. Dadurch steigt die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Meistervorbereitungskursen, was zu einem erhöhten Zeitaufwand von 773.000 Stunden jährlich und einem Sachaufwand von rund 2,6 Millionen Euro pro Jahr führt. Außerdem profitieren seit Januar 2020 zusätzliche Haushalte durch das Wohngeldstärkungsgesetz von dieser Sozialleistung, sodass mehr Anträge gestellt werden. Dadurch steigt der Zeitaufwand um rund 433.000 Stunden (Abbildung 17).

### **Entwicklung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung**

Während der laufende Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft 2019 sank, führten 153 beschlossene Regelungen zu einer im Jahresvergleich deutlich überdurchschnittlichen zusätzlichen Belastung der öffentlichen Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen von insgesamt 922 Millionen Euro jährlich (vgl. Anlagen 4 und 11).

Das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch erweitert seit Juli 2019 die Befugnisse des Zolls bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und die der Familienkassen bei der Prüfung des Kindergeldbezugs. Der damit einhergehende zusätzliche laufende Personal- und Sachaufwand beträgt 462 Millionen Euro. Das Starke-Familien-Gesetz vergrößert seit Juli 2019 den Kreis der Familien mit Anspruch auf Kinderzuschlag in mehreren Stufen, sodass in den Familienkassen mehr Anträge eingehen und der Erfüllungsaufwand insgesamt in den Jahren 2019 – 2021 um rund 154,6 Millionen Euro steigt. Gleichzeitig werden die Länder durch Vereinfachungen im Bereich der Leistungen für Bildung und Teilhabe um rund 13,7 Millionen Euro jährlich entlastet, sodass die Gesamtbelastung der Verwaltung durch das Gesetz um rund 141 Millionen Euro pro Jahr zunimmt. Außerdem sorgt das BEG III insbesondere durch die Einbeziehung der Arbeitgeber in das elektronische Verfahren zur Übermittlung der Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung ab 2022 für einen zusätzlichen laufenden Erfüllungsaufwand von 144 Millionen Euro jährlich, der vor allem bei den gesetzlichen Krankenkassen anfällt (Abbildung 18).

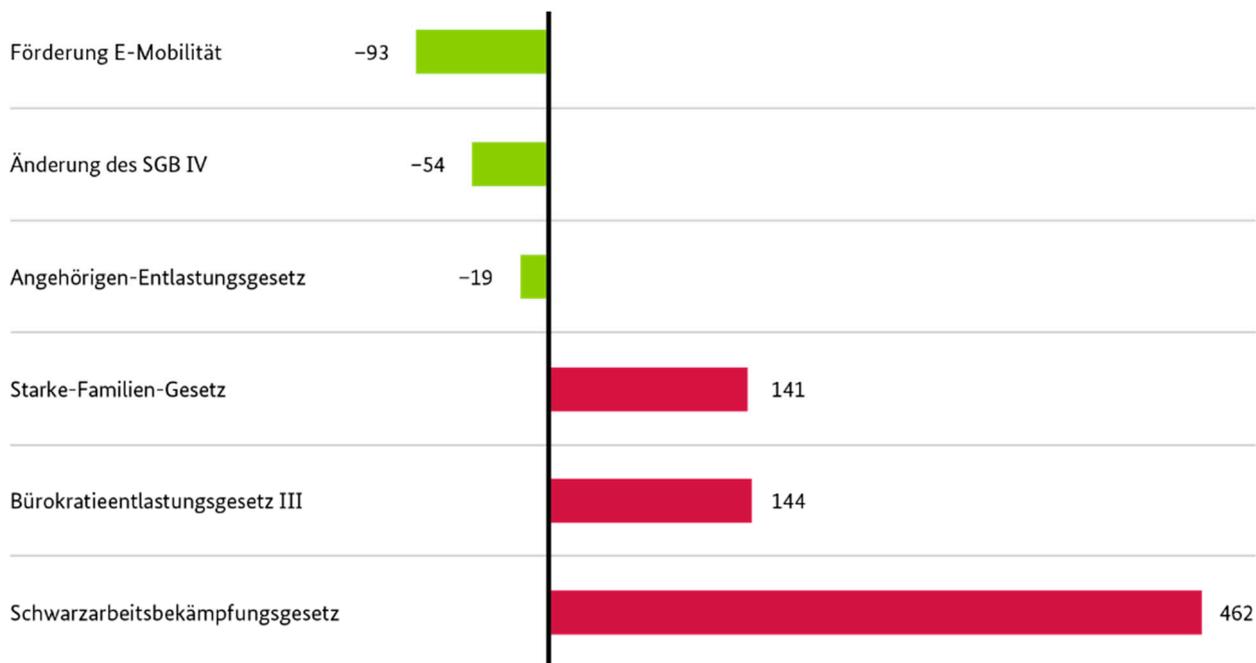
Durch das Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften werden 93 Millionen Euro laufender Erfüllungsaufwand eingespart. Das 7. SGB IV-ÄndG reduziert den laufenden Erfüllungsaufwand der Verwaltung um rund 54 Millionen Euro. Da die gesetzlichen Krankenkassen Informationen zur Mitgliedschaft elektronisch statt per Post an Arbeitgeber, Arbeitsagenturen oder Jobcenter melden müssen, sinkt der laufende Erfüllungsaufwand, was einen Großteil der Entlastung des Gesetzes ausmacht. Weitere Verwaltungsentlastungen ergeben sich durch die Möglichkeit des Abrufs von Arbeitsunfähigkeitsdaten im Zusammenhang mit Krankenhausaufenthalten der Beschäftigten sowie durch den Abruf von Arbeitsunfähigkeitsdaten durch die Bundesagentur für Arbeit und durch den direkten Abruf der Arbeitsunfähigkeitsdaten für geringfügig Beschäftigte direkt bei den Krankenkassen statt über die Minijobzentrale. Insgesamt ergibt dies nach einer ersten Einschätzung des BMAS im Saldo eine Entlastung von rund 43,6 Millionen Euro im Jahr. Diese Änderung wurde im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens zum 7. SGB IV-ÄndG eingebracht und ist nicht Teil der Bilanz der Bundesregierung.

Durch das Angehörigen-Entlastungsgesetz werden ab 2020 rund 19 Millionen Euro bei Ländern und Kommunen eingespart. Diese Ersparnis ist auf die entfallene Einkommensprüfung für Neu- und Bestandsfälle der unterhaltsverpflichteten Eltern und Kinder, die – ohne die Reform – dem sozialhilferechtlichen Unterhaltsrückgriff durch die Behörde für ihre unterhaltsberechtigten Angehörigen unterliegen würden, zurückzuführen.

Abbildung 18

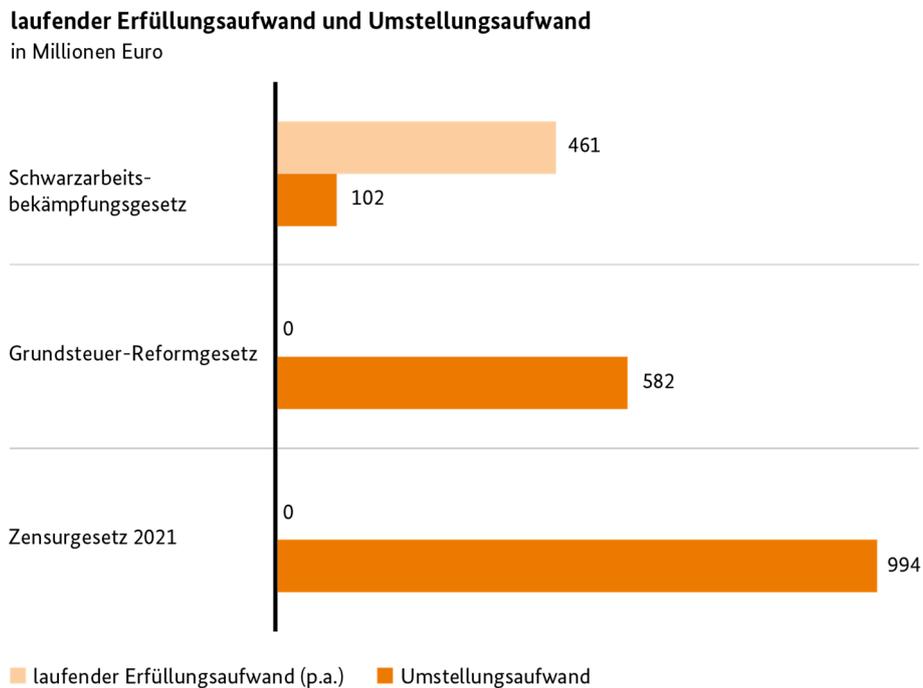
**Die Regelungsvorhaben mit den höchsten Be- und Entlastungen beim laufenden Erfüllungsaufwand der Verwaltung 2019****Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands je Jahr**

in Millionen Euro p.a.



Über die Hälfte aller Regelungsvorhaben mit Auswirkungen auf den laufenden Erfüllungsaufwand verursacht auch Umstellungsaufwand. Dieser beträgt im Berichtsjahr rund zwei Milliarden Euro (Abbildung 19). Es handelt sich um den höchsten Betrag seit der Einführung des Erfüllungsaufwands 2012. Mit rund einer Milliarde Euro geht knapp die Hälfte davon auf das Zensusgesetz 2021 zurück und fällt vor allem bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder an, die die Volkszählung im Jahr 2021 durchführen. Das Grundsteuer-Reformgesetz führt zu Einmalaufwand bei der Steuerverwaltung von mehr als einer halben Milliarde Euro, um die Feststellung der novellierten Grundsteuerwerte und -messbeträge zukünftig elektronisch und automatisiert abwickeln zu können. Außerdem verursacht das Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch einen Umstellungsaufwand von 102 Millionen Euro, der vor allem beim Zoll für den Ausbau von Liegenschaften, Einsatzmittel, Lehrgänge und die IT-Anbindung entsteht.

Abbildung 19

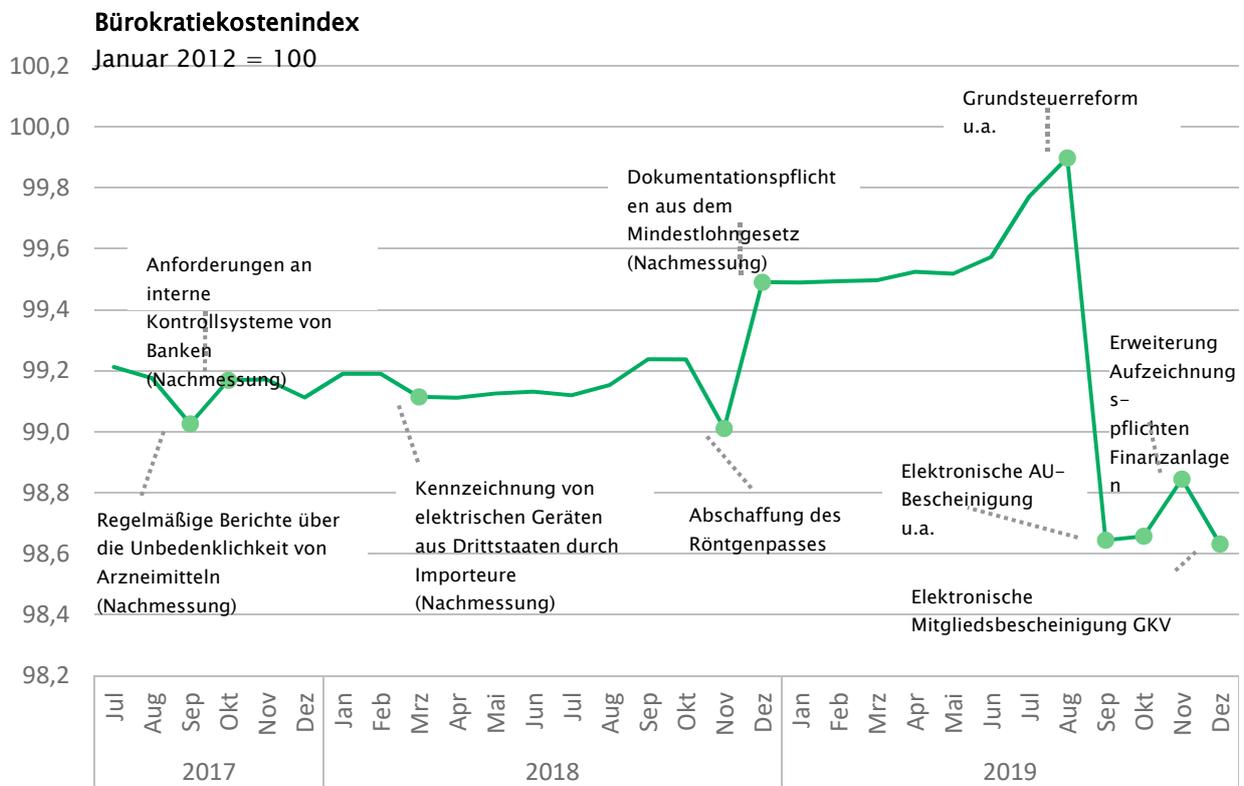
**Regelungsvorhaben mit den höchsten Umstellungsaufwänden für die Verwaltung 2019****I.2.3 Entwicklung des Bürokratiekostenindex**

Für die Wirtschaft werden die Bürokratiekosten als Teil des Erfüllungsaufwands gesondert ermittelt und ausgewiesen. Bürokratiekosten entstehen durch sogenannte Informationspflichten, also rechtliche Vorgaben, nach denen Unternehmen Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte beschaffen, verfügbar halten oder übermitteln müssen. Es handelt sich beispielsweise um die Mitwirkung der Unternehmen bei Kontrollen (Betriebsprüfung der Rentenversicherung) oder Dokumentations- und Meldepflichten (Meldung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten durch den Arbeitgeber).

Die Entwicklung der Bürokratiekosten wird seit 2012 anhand des Bürokratiekostenindex (BKI) nachgezeichnet und für die Öffentlichkeit transparent gemacht. Der Index startete zum 1. Januar 2012 mit einem Wert von 100 und bildet Änderungen der Informationspflichten der Wirtschaft durch rechtliche Regelungen der Bundesregierung über die Zeit ab (Abbildung 20). Nachmessungen des Erfüllungsaufwands (siehe Abschnitt I.2.4) wirken sich ebenfalls auf den Verlauf des BKI aus, wenn die Ergebnisse von den ex ante geschätzten Bürokratiekosten abweichen. Das Statistische Bundesamt (StBA) veröffentlicht die aktuellen BKI-Werte vierteljährlich ([www.destatis.de](http://www.destatis.de)).

Abbildung 20

**Der Bürokratiekostenindex im Zeitverlauf**



Ausgehend von einem Wert von 99,49 im Dezember 2018 ist der BKI im Laufe des Jahres 2019 auf 98,63 und damit auf seinen Tiefststand seit Einführung des Index im Jahr 2012 gesunken. Die Bundesregierung hat 40 neue Regelungsvorhaben mit Informationspflichten der Wirtschaft beschlossen. Davon haben 30 den BKI mit einem Volumen von 298 Millionen Euro belastet und zehn zu einer Entlastung von 786 Millionen Euro geführt. Bei den Nachmessungen des Erfüllungsaufwands durch das StBA ergaben sich bei 21 Regelungen Änderungen, die BKI-relevant waren. In Summe haben die Nachmessungen den BKI um 24 Millionen Euro erhöht. Die Regelungsvorhaben mit den größten Belastungsänderungen können der Abbildung 21 entnommen werden.

Abbildung 21

**Veränderung der laufenden Bürokratiekosten je Jahr**

in Millionen Euro p.a.



Während das BEG III zu einem Abbau von insgesamt 1.172 Millionen Euro an Erfüllungsaufwand geführt hat, entfallen davon rund 640 Millionen Euro auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten. Der größte Teil geht dabei auf die weiter oben beschriebene Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsmeldung im Vierten Buch Sozialgesetzbuch zurück. Ähnlich verhält es sich mit dem Siebten Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze. Insgesamt reduzierte das Regelungsvorhaben den Erfüllungsaufwand um 139 Millionen Euro, davon entfallen 121 Millionen Euro auf Informationspflichten. Die Bürokratiekosten von Arbeitgebern sinken vor allem durch die Einführung elektronischer Mitgliedsbescheinigungen.

Mit der Achtzehnten Verordnung zur Änderung der Arzneimittelverschreibungsverordnung wird ärztliches Personal dazu verpflichtet, die Dosierung eines verschriebenen Arzneimittels auf dem Rezept zu vermerken, um Patientinnen und Patienten besser vor einer Fehldosierung zu schützen. Die Regelung geht mit einem Anstieg der Bürokratiekosten von 65 Millionen Euro jährlich einher. Wie bereits unter I.2.2 beschrieben, verursacht das Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts etwa 100 Millionen Euro laufenden Erfüllungsaufwand aus Informationspflichten. Die Reform zielt darauf ab, die Berechnung der Grundsteuer fairer zu gestalten, damit sehr ähnliche Grundstücke auch gleichartig bewertet werden. Auch bei der Finanzanlagenvermittlungs-Verordnung gehen die oben erläuterten 61 Millionen Euro an Erfüllungsaufwand ausschließlich auf Informationspflichten zurück.

**I.2.4 Nachmessung des Erfüllungsaufwands**

Da man vor der Einführung von neuen Regelungen die erwarteten Folgen nur abschätzen kann, werden die bürokratischen Belastungen dann nochmals genauer analysiert, wenn die Gesetze und Verordnungen ihre Wirksamkeit in der Praxis voll entfalten konnten. Das Statistische Bundesamt (StBA) befragt betroffene Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltungsstellen zu ihren tatsächlichen praktischen Erfahrungen und Aufwänden. In Absprache mit dem für die rechtliche Regelung zuständigen Bundesressort geschieht dies frühestens zwei Jahre nach deren Inkrafttreten.

Bei der Nachmessung werden die einzelnen Berechnungsparameter des Erfüllungsaufwands – Fallzahl, Zeitaufwand, Sachkosten – überprüft. Wie oft eine Leistung in Anspruch genommen wird, lässt sich im Vorfeld oft nur grob abschätzen. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der rechtlichen Regelung im Bundeskabinett sind die späteren Verfahrensabläufe noch nicht präzise abzusehen. Die in der Regel mit dem Vollzug betrauten Länder und Kommunen besitzen häufig auch Gestaltungsspielraum. Daher sind gewisse Abweichungen zwischen ex ante geschätzten und nachgemessenen Zeitaufwänden bei allen drei Normadressaten nicht überraschend. Zusätzlich zu den Validierungsmessungen wird ermittelt, ob im Gesamtprozess zusätzliche Aufgaben und Verpflichtungen anfallen, die ex ante noch nicht absehbar waren.

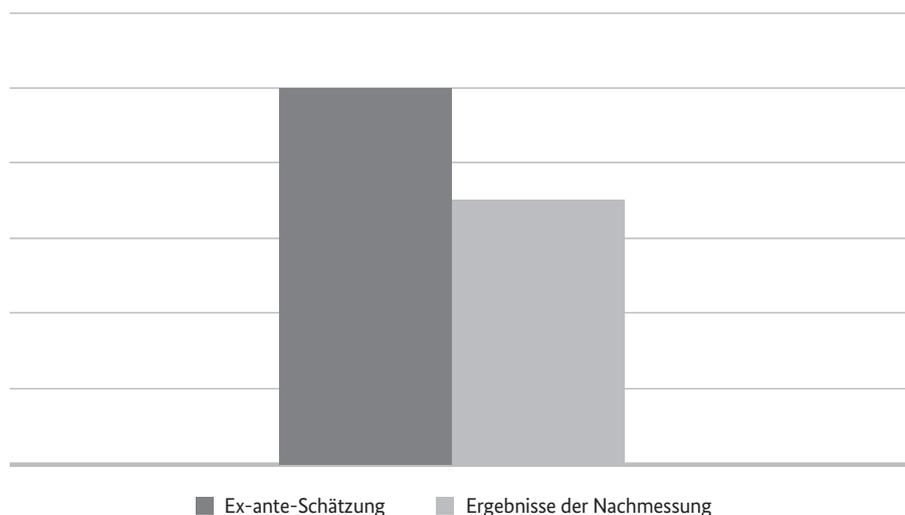
### Mehr Transparenz über die Ergebnisse aus der Nachmessung von Regelungen

Die Bundesregierung erhöht die Transparenz über die Auswirkungen von Regelungsvorhaben. Sie berichtet jetzt erstmalig systematisch über die Ergebnisse aus der Nachmessung des Erfüllungsaufwands durch das Statistische Bundesamt.

Bisher wurden Nachmessergebnisse in der öffentlich zugänglichen WebSKM-Datenbank des StBA veröffentlicht und bei der Ermittlung des BKI berücksichtigt.

Erstmals werden für die Jahre 2013 bis 2016 in den Anlagen 7 und 9 bis 11 die für die jeweiligen Kalenderjahre kumulierten Ergebnisse der Nachmessung als zusätzliche Säule veröffentlicht:

#### Exemplarische Darstellung der Veränderung des Erfüllungsaufwands kumuliert für ein Kalenderjahr



Die linke Säule entspricht der bisherigen Darstellung, wie sich der Erfüllungsaufwand durch die von der Bundesregierung beschlossenen Regelungsvorhaben eines Kalenderjahres voraussichtlich verändern wird (Ex-ante-Schätzung).

In der rechten Säule wird ausgewiesen, welche Auswirkungen das StBA mindestens zwei Jahre nach Inkrafttreten nachgemessen hat (Nachmessung). Sofern das von der Bundesregierung beschlossene Regelungsvorhaben im parlamentarischen Verfahren verändert worden ist, werden neuerdings auch die daraus resultierenden Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand im Rahmen der Nachmessung ermittelt und in der rechten Säule mit dargestellt.

Nachmessergebnisse liegen für Regelungsvorhaben, die bis Ende 2016 beschlossen wurden, vor. Die Regelungsvorhaben des Jahres 2017 können erst nachgemessen werden, wenn sie mindestens zwei Jahre in Kraft sind. Sie bilden den Schwerpunkt der Nachmessung im Jahr 2020.

In den Anlagen 7 und 9 bis 11 wird der von den Ressorts ex ante geschätzte Erfüllungsaufwand den Ergebnissen der Nachmessung und den Änderungen im parlamentarischen Verlauf gegenübergestellt. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die ex post-Messergebnisse unsystematisch von den ex ante geschätzten Werten abweichen. Das heißt, es gibt sowohl Fälle, bei denen der tatsächliche Erfüllungsaufwand ex ante überschätzt wurde, als auch solche mit unterschätzten Aufwänden. Im Jahr 2019 wurden 73 Regelungsvorhaben mit 1.366 Vorgaben abschließend nachgemessen, darunter auch die Deutschsprachförderverordnung (DeuFöV) und die Schweinepest-Monitoring-Verordnung (SchwPestMonV).

Die DeuFöV trat zum 1. Juli 2016 in Kraft. Die berufsbezogene Deutschsprachförderung soll die Chancen auf eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration und qualifikationsadäquate Beschäftigung erhöhen. Darüber hinaus sollen der Zugang zu Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen erleichtert und die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse sowie der Erwerb von Berufserlaubnissen und Approbationen gefördert werden. Das Angebot

richtet sich an Ausländerinnen und Ausländer sowie deutsche Staatsangehörige mit Migrationshintergrund mit berufsbezogenem Sprachförderbedarf und Wohnsitz in Deutschland.

Mit der Umsetzung der berufsbezogenen Deutschsprachförderung ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beauftragt. Die Jobcenter und Agenturen für Arbeit stellen über 90 Prozent der Teilnahmeberechtigungen aus. Die Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch das Statistische Bundesamt (StBA) erfolgte persönlich oder telefonisch. Der Verwaltungsaufwand war mit 8,7 Millionen Euro ex ante höher eingestuft worden, als er mit insgesamt rund 6,3 Millionen Euro pro Jahr tatsächlich beziffert werden kann.

Träger der berufsbezogenen Deutschsprachförderung sind private oder öffentliche Bildungsanbieter, die auf Antrag eine Zulassung des BAMF erhalten, gültig für längstens fünf Jahre. Mit der Veröffentlichung eines Kursangebots in der Datenbank KURSNET bis hin zum Abschluss eines Kurses müssen die Träger zahlreichen Mitteilungspflichten gegenüber dem BAMF nachkommen. Insgesamt konnten 26 Kursträger für ein persönliches oder telefonisches Interview gewonnen werden. Im Rahmen der Messung stellte sich heraus, dass das Angebot der Sprachförderung sehr gut angenommen wird. Im Zuge der Befragungen konnten auch zahlreiche Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge aufgenommen werden, die für das zuständige Ressort aufbereitet und gebündelt wurden.

Am 17. November 2016 trat die Verordnung zur Durchführung eines Monitorings auf das Virus der „Klassischen“ und der „Afrikanischen Schweinepest“ bei Wild- und Hausschweinen (Schweinepest-Monitoring-Verordnung – SchwPestMonV) aus dem Verantwortungsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in Kraft. Sie wurde zur Früherkennung der „Klassischen“ und „Afrikanischen Schweinepest“ eingeführt und regelt im Wesentlichen die Probenentnahmen und -untersuchungen bei verendet aufgefundenen oder erlegten Wildschweinen mit krankhaft wirkenden Auffälligkeiten. Damit wird das Ziel verfolgt, die deutsche Schweinefleischerzeugung sowie die Exportwirtschaft von Tierseuchen weiter freizuhalten, insbesondere vor der sich in Europa schnell verbreitenden „Afrikanischen Schweinepest“. Als Erfüllungsaufwand wurde vor Inkrafttreten der Regelung geschätzt, dass maximal rund zwei Millionen Euro jährlich ausschließlich für die Verwaltung anfallen.

Um die tatsächlich eingetretene Belastung der Verwaltung zu ermitteln, wurden die für die Untersuchung der Proben zuständigen Landeslabore vom StBA befragt. Hierbei stellte sich heraus, dass nach Inkrafttreten der Verordnung die Anzahl der untersuchten Proben für die drei Untersuchungsarten von der vorab geschätzten Anzahl abweicht. Die höchste Belastung wurde bei der virologischen Untersuchung der Proben (Virus-, Antigen- oder Genomnachweis) bei Wildschweinen erwartet (25.000 Fälle). Ermittelt wurde jedoch eine Fallzahl von 995. Im Zusammenhang mit einem personellen Zeitaufwand von 37 Minuten und Sachkosten (Testkits und Verbrauchsmaterial) von 29 Euro pro Fall liegt die Belastung mit circa 46.000 Euro deutlich unter der Schätzung (1,8 Millionen Euro). Bei den beiden serologischen Untersuchungen der Proben (Antikörpernachweis) auf „Klassische Schweinepest“ wurden hingegen mehr Fälle ermittelt (bei Wildschweinen 41.550 statt 25.000 Fälle und bei Hausschweinen 41.219 statt 13.640 Fälle). Der personelle Zeitaufwand liegt bei vier bis sechs Minuten, die Sachkosten bei rund drei Euro pro Fall. Darüber hinaus entstehen Aufwände auch in den Veterinärämtern durch die Verwaltung und Koordination der Proben (zum Beispiel Ausgabe und Erläuterung des Materials, Weiterleitung der Proben an die Labore). In der Verwaltung entsteht durch die Verordnung insgesamt ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von circa 1,1 Millionen Euro, also rund 900.000 Euro weniger als ex ante geschätzt.

Außerdem ergab die Nachmessung, dass bei der Jagd auch für Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft Erfüllungsaufwand entsteht, nämlich für die Entnahme von Proben bei erlegten oder verendet aufgefundenen Wildschweinen und die Überbringung der Proben an das Veterinäramt oder einen Kurierstützpunkt. Von den insgesamt 42.545 Proben im Jahr 2017 wurden circa 90 Prozent von jagdausübungsberechtigten Bürgerinnen und Bürgern entnommen und circa zehn Prozent von zur Wirtschaft zählenden Berufsjägerinnen und Berufsjägern. Hier entsteht ein Zeitaufwand von 121 Minuten pro Fall. Dadurch ergibt sich für Bürgerinnen und Bürger ein Zeitaufwand von rund 77.000 Stunden und für die Wirtschaft ein Erfüllungsaufwand von rund 196.000 Euro (monetarisierte Zeitaufwand). Für beide Normadressaten entstehen pro Fall zusätzlich 44 Minuten Wegezeit für Fahrten zum Veterinäramt. Für die Wirtschaft entspricht dies einem monetarisierten Zeitaufwand von rund 71.000 Euro, für die Bürgerinnen und Bürger einem Zeitaufwand von insgesamt 28.000 Stunden jährlich.

## Anlagen und Anhänge

## Anlage 1

## Übersicht Bürokratiebremse für das Jahr 2019 (One in, one out)

	Anzahl der relevanten Regelungsvorhaben		„in“	„out“	Deckelung	Saldo vor ressort-übergreifender Kompensation	ressort-übergreifende Kompensation	Saldo
	belastend	entlastend	in Mio. Euro					
Auswärtiges Amt	0	0	0	0	0	0	0	0
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	6	1	2,2	52,0	0	-49,8	0	-49,8
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	4	3	0,5	9,1	0	-8,6	0	-8,6
Bundesministerium der Finanzen	6	3	8,6	549,8	0	-541,2	0	-541,2
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	7	4	2,7	1,4	0	1,3	0	1,3
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	3	4	24,6	726,5	0	-701,9	0	-701,9
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	2	4	5,4	27,8	0	-22,4	0	-22,4
Bundesministerium der Verteidigung	0	0	0	0	0	0	0	0
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	1	0	0,1	0	0	0,1	0	0,1
Bundesministerium für Gesundheit	8	3	73,3	2,1	0	71,2	0	71,2
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	4	4	10,8	5,8	0	5,0	0	5,0
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	1	1	31,0	0,4	0	30,6	0	30,6
Bundesministerium für Bildung und Forschung	6	3	53,9	0,6	0	53,3	0	53,3
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	0	0	0	0	0	0	0	0
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Insgesamt</b>	<b>48</b>	<b>26</b>	<b>213,3</b>	<b>1.375,5</b>	<b>0</b>	<b>-1.162,3</b>	<b>0</b>	<b>-1.162,3</b>

## Anlage 2

**One in, one out unter Berücksichtigung von Be- und Entlastungen aus der 1 : 1-Umsetzung  
von EU-Vorgaben; Bilanz für die Bundesregierung der 19. LP  
(14.03.2018–31.12.2019)**

Ressort	„in“			„out“			Saldo
	national	1 : 1-Umsetzung von EU-Vorgaben	Summe	national	1 : 1-Umsetzung von EU-Vorgaben	Summe	
	in Mio. Euro						
Auswärtiges Amt							
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	7,9		7,9	52,0		52,0	–44,1
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	0,5	6,1	6,6	11,3		11,3	–4,6
Bundesministerium der Finanzen	22,6	46,8	69,3	549,8		549,8	–480,5
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	52,5	88,0	140,5	5,3	4,5	9,8	130,7
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	27,8		27,8	726,5		726,5	–698,7
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	5,4	28,2	33,6	27,8	0,2	28,0	5,6
Bundesministerium der Verteidigung							
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	0,1		0,1				0,1
Bundesministerium für Gesundheit	73,8		73,9	5,4		5,4	68,4
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	13,9	1,7	15,6	9,4		9,4	6,2
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	31,0	34,2	65,2	192,4	8,8	201,2	–135,9
Bundesministerium für Bildung und Forschung	53,9		53,9	0,6		0,6	53,3
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung							
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien							
<b>Insgesamt</b>	<b>289,5</b>	<b>205,0</b>	<b>494,5</b>	<b>1.580,5</b>	<b>13,5</b>	<b>1.594,0</b>	<b>–1.099,4</b>

## Anlage 3

**Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum: 01.01.2019–31.12.2019)**  
**Saldo-Bilanz über die Änderung des laufenden Erfüllungsaufwands der Wirtschaft**  
**in Millionen 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, für Bau und Heimat	2,2	52,0	–49,8	–49,9
Bundesministerium der Justiz und für Ver- braucherschutz	6,4	9,1	–2,8	–2,8
Bundesministerium der Finanzen	138,2	547,5	–409,4	88,0
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	85,1	6,0	79,2	59,6
Bundesministerium für Arbeit und Sozia- les	27,7	726,6	–698,9	–695,5
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	5,4	28,0	–22,6	5,4
Bundesministerium der Verteidigung				
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	0,1		0,1	0,1
Bundesministerium für Gesundheit	73,4	2,1	71,3	72,2
Bundesministerium für Verkehr und digi- tale Infrastruktur	11,4	5,8	5,6	
Bundesministerium für Umwelt, Natur- schutz und nukleare Sicherheit	32,1	0,4	31,7	30,6
Bundesministerium für Bildung und For- schung	53,5	0,6	52,9	3,8
Bundesministerium für wirtschaftliche Zu- sammenarbeit und Entwicklung				
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien				
<b>Insgesamt</b>	<b>435,5</b>	<b>1.378,0</b>	<b>–942,5</b>	<b>–488,6</b>

## Anlage 4

## Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum: 01.01.2019–31.12.2019)

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

	Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger (jährlich)						Erfüllungsaufwand für die Verwaltung (jährlich)		
	Zeitaufwand in tsd. Stunden			Sachaufwand in Mio. Euro			in Mio. Euro		
	Be- lastung	Ent- lastung	Saldo	Be- lastung	Entlas- tung	Saldo	Be- lastung	Ent- lastung	Saldo
Auswärtiges Amt	1,1		1,1						
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	967,4	1.200,0	-232,6	3,0		3,0	114,2		114,2
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	3,1		3,1				4,6		4,6
Bundesministerium der Finanzen	2.368,5	130,7	2.237,8	0,5	1,2	-0,7	495,6	97,9	397,7
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	797,8		797,8	2,6	32,5	-29,8	8,2		8,2
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	15,4	24.166,7	-24.151,3		89,2	-89,2	156,9	73,1	83,8
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft							2,1	0,6	1,5
Bundesministerium der Verteidigung		0,6	-0,6				1,2	4,7	-3,5
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	848,0		848,0				144,7		144,7
Bundesministerium für Gesundheit	0,9	303,0	-302,1	0,3		0,3	93,4		93,4
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	36,5	3.059,7	-3.023,2	4,7	21,0	-16,3	21,6	3,0	18,6
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit							14,6	0,3	14,3
Bundesministerium für Bildung und Forschung	179,1	35,3	143,8	0,1	0,1		44,0		43,9
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung									
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien									
<b>Insgesamt</b>	<b>5.217,8</b>	<b>28.895,9</b>	<b>-23.678,2</b>	<b>11,3</b>	<b>143,9</b>	<b>-132,7</b>	<b>1.101,1</b>	<b>179,6</b>	<b>921,5</b>

## Anlage 5

## Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum: 01.01.2019–31.12.2019)

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

	Umstellungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger		Umstellungsaufwand für die Wirtschaft	Umstellungsaufwand für die Verwaltung
	in tsd. Stunden	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro
Auswärtiges Amt				0,1
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	8.634,8	10,7	19,1	1.011,4
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz			1,7	34,0
Bundesministerium der Finanzen	30,0	0,4	22,9	755,4
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie			85,0	8,6
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	30,3	0,0	0,0	119,6
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft			1.121,0	3,8
Bundesministerium der Verteidigung				0,4
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend				18,0
Bundesministerium für Gesundheit		10,6	21,6	65,7
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur			10,5	10,5
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit			18,7	4,3
Bundesministerium für Bildung und Forschung	139,5		0,3	10,3
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung				
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien				
<b>Insgesamt</b>	<b>8.834,6</b>	<b>21,6</b>	<b>1.300,9</b>	<b>2.042,2</b>

## Anlage 6

## Entwicklung des Umstellungsaufwands der Wirtschaft

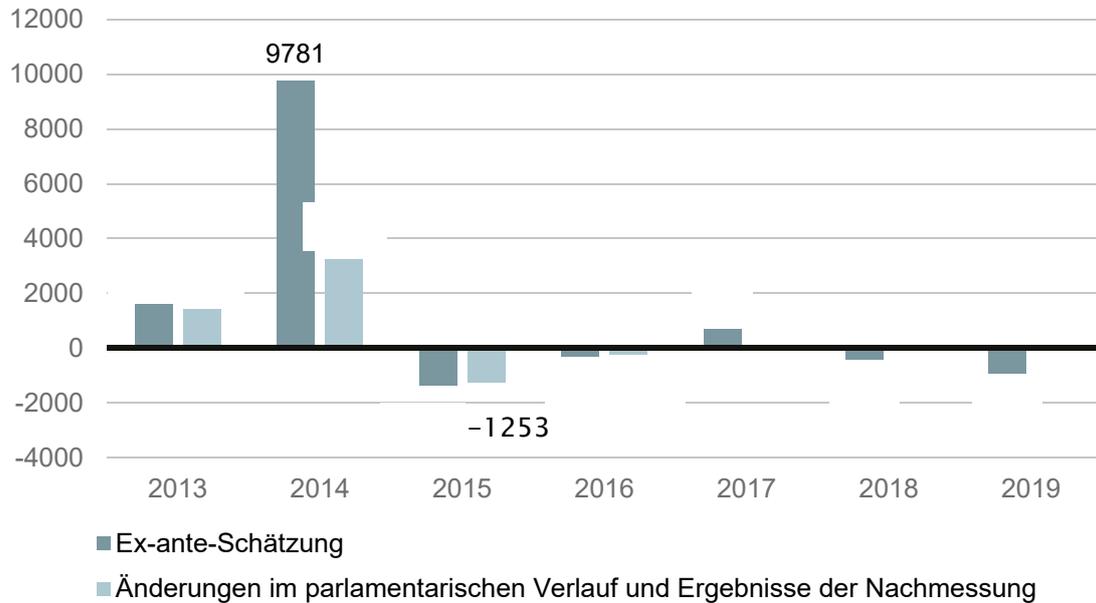
Ressort	Umstellungsaufwand der Wirtschaft in Mio. Euro									
	18. LP					19. LP				
	2014	2015	2016	2017	Summe 18. LP	2018	2019	2020	2021	Summe 19. LP
Auswärtiges Amt								–	–	
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat				58,9	58,9	0,1	19,1	–	–	19,2
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz		203,9	96,5	19,4	319,8	6,6	1,7	–	–	8,3
Bundesministerium der Finanzen	435,2	223,2	1.043,3	4,5	1.706,2	31,1	22,9	–	–	54,0
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	83,6	20,1	55,3	71,5	230,5	31,7	85,0	–	–	116,7
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	35,6	156,4	10,2		202,2	26,0		–	–	26,0
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	1,3	154,3	1,7	44,0	201,3	0,1	1.121,0	–	–	1.121,1
Bundesministerium der Verteidigung								–	–	
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	0,1	0,1	64,9	0,1	65,2			–	–	
Bundesministerium für Gesundheit	24,9	-0,3	3,9	0,8	29,3	1,4	21,6	–	–	23,0
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	28,0		59,4	0,6	88,0	11,1	10,5	–	–	21,6
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	82,5	1.004,1	499,9	442,3	2.028,8	502,1	18,7	–	–	520,8
Bundesministerium für Bildung und Forschung		1,7			1,7		0,3	–	–	0,3
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung								–	–	
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien			0,2		0,2			–	–	0
<b>Insgesamt</b>	<b>691,0</b>	<b>1.764,0</b>	<b>1.835,0</b>	<b>642,6</b>	<b>4.932,6</b>	<b>610,4</b>	<b>1.300,9</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>1.911,3</b>

Anlage 7

**Laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

**Jährlicher Saldo in den Jahren 2013–2019**

in Millionen Euro p.a.

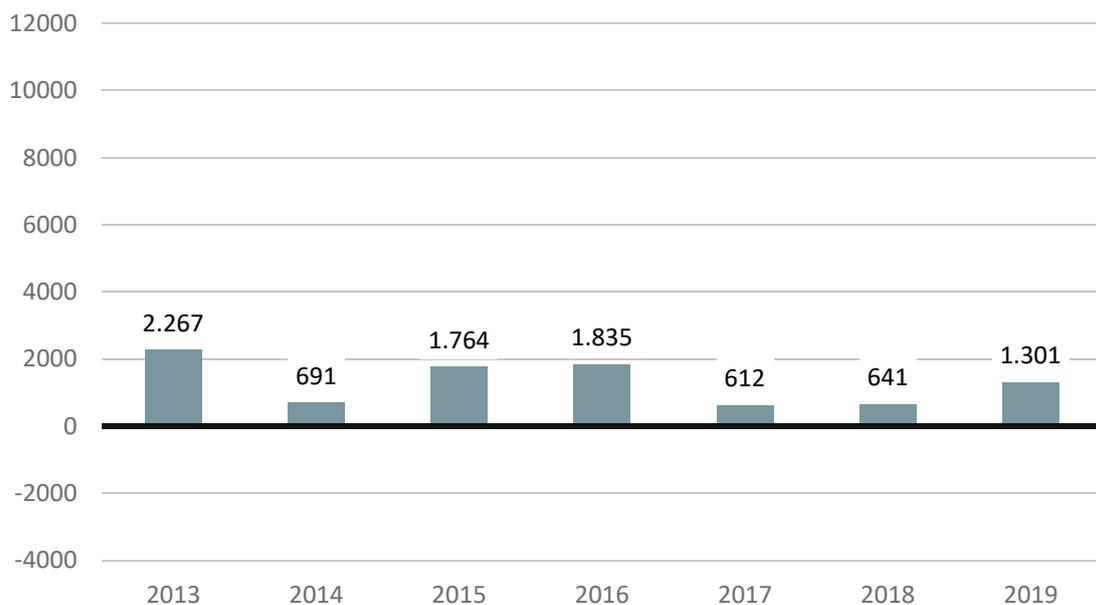


Anlage 8

**Umstellungsaufwand für die Wirtschaft**

**Umstellungsaufwand 2013–2019**

in Millionen Euro

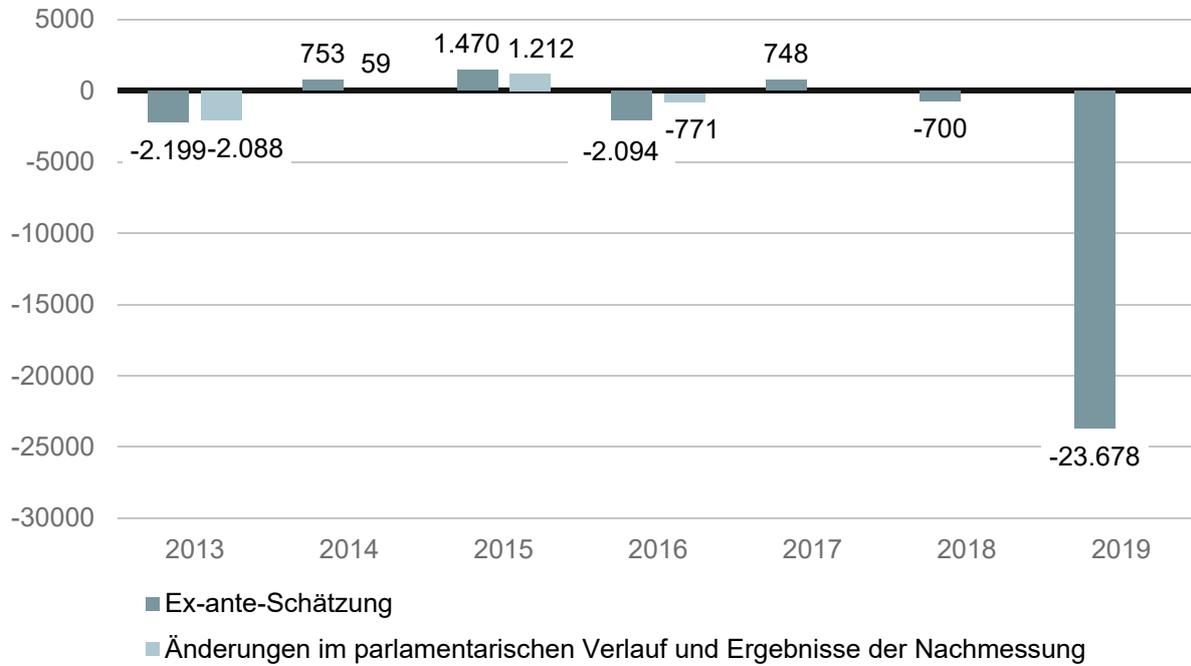


**Anlage 9**

**Laufender Zeitaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

**Jährlicher Saldo in den Jahren 2013–2019**

in tausend Std. p.a.

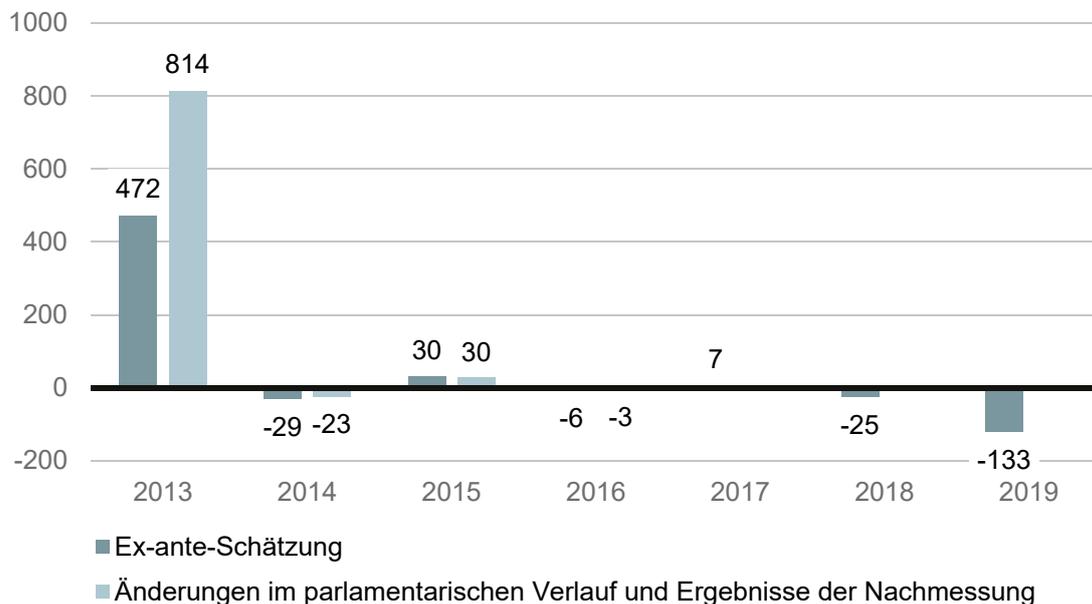


**Anlage 10**

**Laufender Sachaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

**Jährlicher Saldo in den Jahren 2013–2019**

in Millionen Euro p.a.

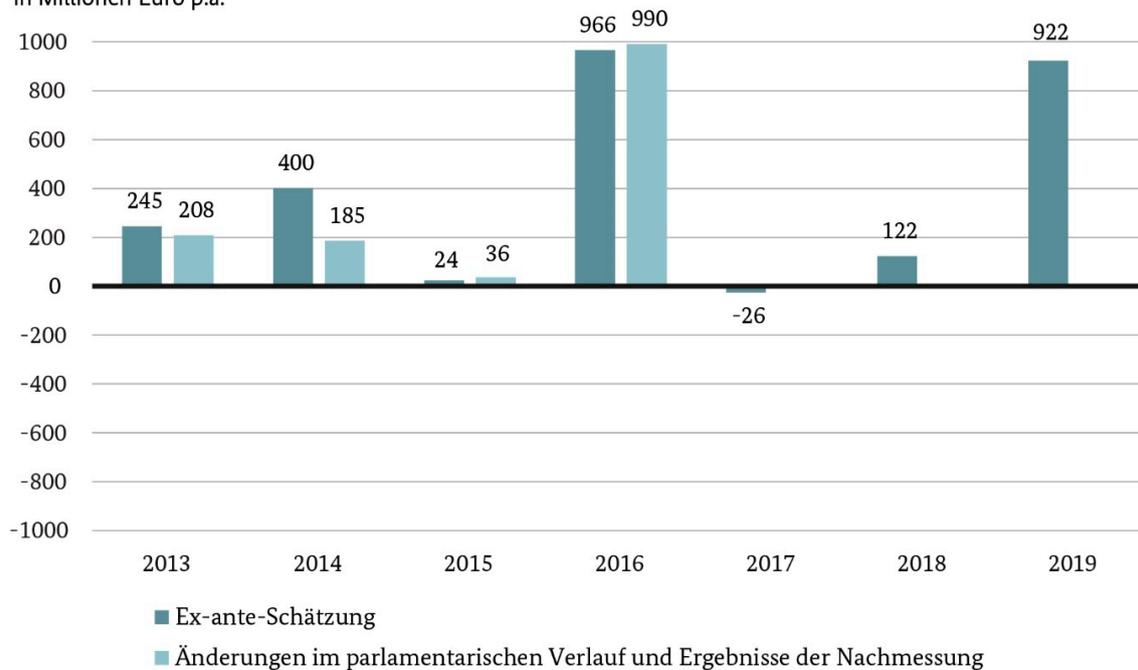


Anlage 11

**Laufender Erfüllungsaufwand für die Verwaltung**

**Jährlicher Saldo in den Jahren 2013–2019**

in Millionen Euro p.a.

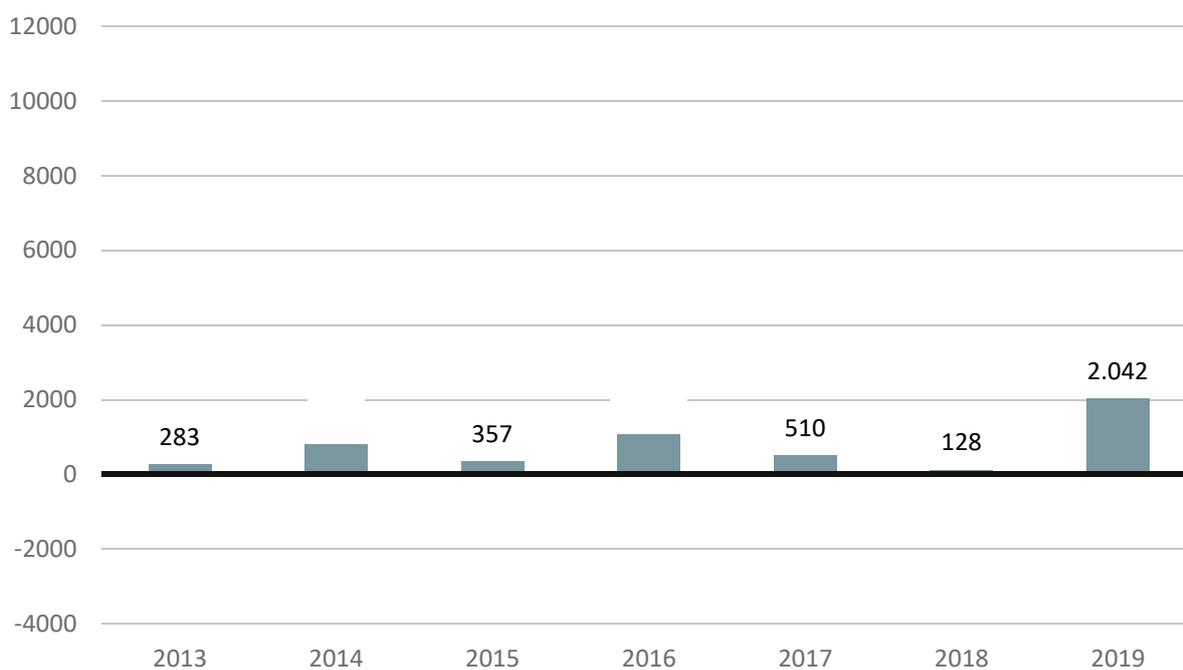


Anlage 12

**Umstellungsaufwand für die Verwaltung**

**Umstellungsaufwand 2013–2019**

in Millionen Euro





**Beschlüsse des St.-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau  
vom 26. November 2019****Anhang 1****Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die  
Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung**

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1 Vorbemerkungen</b> .....	58
<b>2 Qualitative Ansatzpunkte zur Begrenzung des Umstellungsaufwands</b> .....	58
2.1 Fallgruppenübergreifende Hebel .....	58
2.2 Fallgruppenspezifische Hebel .....	59
<b>3 Quantitative Begrenzung des Umstellungsaufwands</b> .....	63
<b>4 Dokumentation im Vorhaben</b> .....	63
<b>5 Monitoring und Berichtswesen</b> .....	63
<b>6 Inkrafttreten/Evaluierung</b> .....	64
<b>7 Ansprechpartner</b> .....	64

## 1 Vorbemerkungen

Die Bürokratiebremse nach dem One in, one out-Prinzip erfasst laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und der Bürokratiekostenindex bildet ab, wie sich die Kosten der Wirtschaft aus wiederkehrenden Informations- und Dokumentationspflichten verändern. Daneben können Regelungen bei den Unternehmen auch Umstellungsaufwand<sup>1</sup> auslösen, weil die neue Rechtslage die Anpassung bestehender Strukturen, Produkte und Prozesse erfordert oder eine einmalige Informationspflicht vorsieht.

In den Jahren 2012 bis 2018 hat die Bundesregierung 287 Regelungsvorhaben beschlossen, die Umstellungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von insgesamt rund zehn Milliarden Euro verursacht haben. Umstellungsaufwand kann dabei zu einem bestimmten Zeitpunkt in seiner kompletten Höhe anfallen, sich aber bei längeren Umstellungsfristen auch auf mehrere Jahre in die Zukunft verteilen. Umstellungsaufwand kann auch erforderlich sein, um laufenden Erfüllungsaufwand zu reduzieren.

Die Bundesregierung hat sich im Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ darauf verständigt, den Umstellungsaufwand möglichst zu begrenzen.

Sie hat daher das vorliegende Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung erarbeitet. Dabei hat die Bundesregierung geprüft, ob und wie die Erreichung dieses Ziels mit qualitativen und quantitativen Werten unterstützt werden kann.

Vom Umstellungsaufwand sind kleine und mittlere Unternehmen besonders betroffen. Das vorliegende Konzept verfolgt wie der KMU-Test-Leitfaden das Ziel, die Legisten für die besonderen Belastungen zu sensibilisieren und auf weniger belastende Regelungsalternativen hinzuweisen.

Insgesamt wird die Bundesregierung bei der Beratung ihrer Regelungsvorhaben mit Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden besonderes Augenmerk auf den Umstellungsaufwand legen.

Die Bundesregierung versteht die Begrenzung des Umstellungsaufwands als kostenreduzierende Vereinfachung unter Wahrung der bestehenden Schutzstandards. Damit ist die Höhe des Umstellungsaufwands immer auch ein wichtiges Kriterium für politische Entscheidungen, ohne dadurch politisch gewollte Maßnahmen zu behindern oder verhindern.

## 2 Qualitative Ansatzpunkte zur Begrenzung des Umstellungsaufwands

Die Bundesregierung wird bei der Vorbereitung von Regelungsvorhaben unter Berücksichtigung aller betroffenen Interessen den Einsatz folgender Hebel prüfen, um den Umstellungsaufwand zu begrenzen:

### 2.1 Fallgruppenübergreifende Hebel

#### 2.1.1 Ausreichend lange Umsetzungsfristen vorsehen/optionale Umsetzung/Bestandsschutzregelungen

Längere Umsetzungsfristen können wesentlich dazu beitragen, Umstellungsaufwand niedriger zu halten, weil damit neue gesetzliche Vorgaben bspw.

- im Rahmen von später anstehenden Ersatzbeschaffungen kostengünstiger berücksichtigt werden können, z. B. keine Umrüstung von technischen Altanlagen erforderlich wird,
- Umsetzungsvarianten in Reallaboren oder Pilotverfahren erprobt und Betroffenen damit ausgereifte kostengünstige Umsetzungsmöglichkeiten angeboten werden können,
- zunächst nur optional von den Betroffenen anzuwenden sind und sie damit selbst über einen günstigen Umstellungszeitpunkt entscheiden oder
- Umsetzungsfristen nach Unternehmensgrößen gestaffelt werden können.

Eine Sonderform längerer Umsetzungsfristen ist, neue regulatorische Anforderungen nur auf Neufälle anzuwenden und bereits bestehende Anwendungsfälle unverändert nach bisheriger Rechtslage zu behandeln. Im Ergebnis würden damit die nach bisheriger Rechtslage behandelten Altfälle im Laufe der Zeit ausschleichen und alle Neufälle konsequent von Anfang an nach der neuen Rechtslage behandelt.

---

<sup>1</sup> Die von der Bundesregierung beschlossene Methodik des Erfüllungsaufwands sieht neben laufendem Erfüllungsaufwand auch einmaligen Erfüllungsaufwand (sog. Umstellungsaufwand) vor. Sie verwendet die Begriffe „einmaliger Erfüllungsaufwand“ und „Umstellungsaufwand“ synonym.

Umsetzungsfristen sind häufig europarechtlich vorgegeben. Die Bundesregierung wird – unterstützt durch Beiträge der Verbände – bei der Beratung von EU-Vorhaben Umsetzungsfristen verstärkt thematisieren.

Die Dauer der Umsetzungsfrist kann sich auch auf die Wirksamkeit der neuen gesetzlichen Regelung auswirken. Die Bundesregierung wird daher noch sorgfältiger abwägen, ab wann eine neue Regelung wirken soll und welche Auswirkungen dies auf die Höhe des Umstellungsaufwands hat. Hierfür empfiehlt es sich, für verschiedene Umsetzungsfristen die Wirksamkeit zu beschreiben und den jeweils erforderlichen Umstellungsaufwand zu ermitteln. Auf dieser Basis ist neben Fragen des Wirksamwerdens auch die Höhe des damit verbundenen Umstellungsaufwands ein wesentliches politisches Entscheidungskriterium. Dies trägt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und auch den Anforderungen des KMU-Tests Rechnung.

### **2.1.2 Umstellungsaufwand stärker als bisher bei der fachlichen und politischen Beratung von Regelungsvorhaben berücksichtigen (national wie auf EU-Ebene)**

Ansatzpunkte, den Umstellungsaufwand von Regelungsvorhaben möglichst niedrig ausfallen zu lassen, ergeben sich im Verfahren zur Vorbereitung von Regelungsentwürfen. Bei allen Formen der Beteiligung legen die Beteiligten besonderes Augenmerk auf den Umstellungsaufwand. Die an der Beratung der Vorhaben beteiligten Verbände und Fachkreise sind daher aufgefordert,

- unmittelbar Betroffene und konkrete Praxiserfahrung bei der Beurteilung des Umstellungsaufwands geplanter Vorschriften einzubeziehen,
- zu Regelungsentwürfen unter dem Gesichtspunkt des damit verbundenen Umstellungsaufwands besondere Stellung zu nehmen,
- neben dem für die Wirtschaft insgesamt anfallenden Umstellungsaufwand auch die Belastung pro Unternehmen mit darzustellen und
- gegebenenfalls alternative Regelungen vorzuschlagen, die das gleiche Ziel mit weniger Umstellungsaufwand erreichen lassen.

Die Bundesregierung wird hierzu bei Bedarf in den Zuleitungsschreiben auf die erwünschte Stellungnahme zum Umstellungsaufwand hinweisen, die Expertise der Beteiligten in ihre Überlegungen einbeziehen und dies in der Gesetzesbegründung dokumentieren (siehe unter Ziff. 4).

Voraussetzung für die Wirksamkeit dieses Hebels ist, dass Beteiligungen rechtzeitig initiiert und mit einem adäquaten Zeitbudget versehen werden können. Moderne Beteiligungsformen, wie z. B. Workshops, runde Tische oder Planspiele, können eine effektive Konsultation begünstigen.

In Gremien, bei Beteiligungsprozessen oder anderen Foren auf EU-Ebene werden von allen Beteiligten (Verbänden, Bundesregierung) Fragen des Umstellungsaufwands aktiv eingebracht, um diesen möglichst niedrig zu halten.

### **2.1.3 Unterstützung der unmittelbar betroffenen Unternehmen bei der Umsetzung**

Verbände und Kammern, aber auch die vollziehende Verwaltung sollten mehr als bisher Betroffene frühzeitig über anstehende Anpassungen informieren, den lösungsorientierten Austausch in modernen Beteiligungsformaten anregen und Betroffenen konkrete Best-Practice-Beispiele zur aufwandsarmen Umsetzung an die Hand geben. Auch die Bereitstellung von Checklisten, Handreichungen und Leitlinien kann Betroffene bei der Umsetzung unterstützen und Kosten reduzieren.

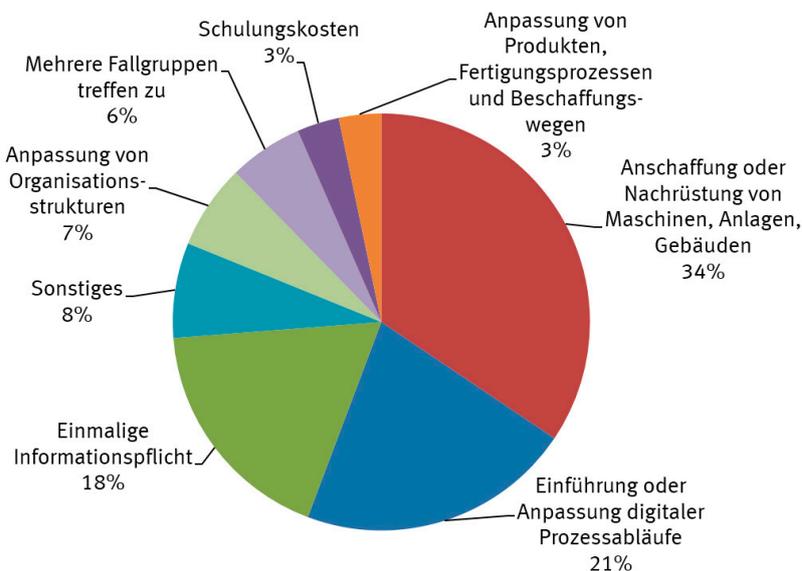
## **2.2 Fallgruppenspezifische Hebel**

Umstellungsaufwand lässt sich weitgehend in sechs thematische Fallgruppen einteilen. Die Analyse bisheriger Umstellungsaufwände zeigt, dass Vorgaben besonders häufig vorkommen, die die Anschaffung oder Nachrüstung von Maschinen und Anlagen, die Einführung und Anpassung digitaler Prozessabläufe sowie einmalige Informationspflichten zum Inhalt haben.

**Analyse von 150 ausgewählten Vorgaben<sup>2</sup> der Jahre 2012 bis 2018, die Umstellungsaufwand verursacht haben, durch das Statistische Bundesamt<sup>3</sup>; Anteile der einzelnen Fallgruppen:**

www.destatis.de

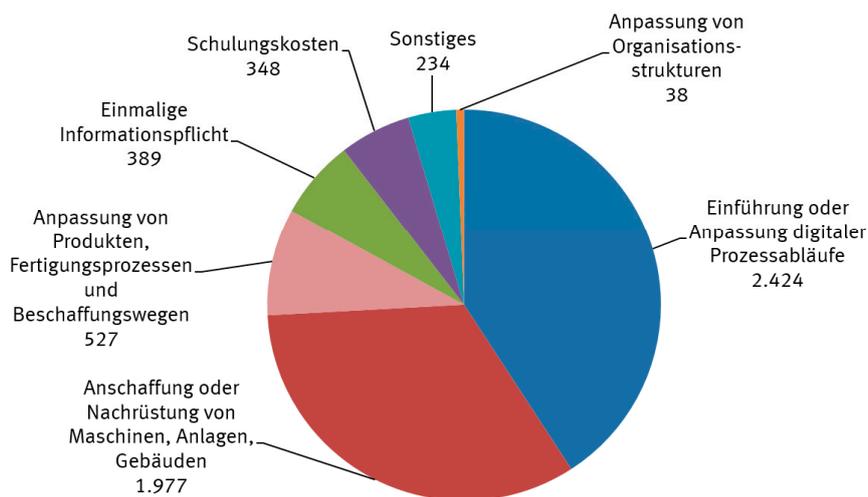
**Prozentuale Häufigkeitsanteile je Fallgruppe**



© Statistisches Bundesamt (Destatis) | Bürokratiekostenmessung

www.destatis.de

**Aufsummierter Umstellungsaufwand je Fallgruppe in Mio. Euro**



© Statistisches Bundesamt (Destatis) | Bürokratiekostenmessung

<sup>2</sup> Analysiert wurden die 100 Vorgaben, die die höchsten Umstellungsaufwände verursacht haben, sowie weitere 50 Vorhaben, die stichprobenartig aus der Gruppe mit einem Umstellungsaufwand von über 200.000 Euro, aber unter einer Million Euro ermittelt wurden.

<sup>3</sup> Nicht berücksichtigt wurde der Sondereffekt aus dem Standortauswahlgesetz für ein Endlager radioaktiver Abfälle mit zwei Milliarden Euro Umstellungsaufwand.

Für jede Fallgruppe existieren neben den unter 2.1 genannten generellen Hebeln spezifische Ansatzpunkte, um den Umstellungsaufwand in dieser Gruppe möglichst zu begrenzen.

Im Folgenden sind die jeweiligen Fallgruppen beschrieben und die entsprechenden Hebel skizziert:

### **2.2.1 Anschaffung oder Nachrüstung von Maschinen, Anlagen, Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen**

Gesetzliche Änderungen können neue Anforderungen an Anlagen, Maschinen, Gebäude und andere Bestandteile der Infrastruktur zum Inhalt haben. Um diese zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen, kann es notwendig werden, einmalige Um- und Nachrüstungen, bauliche Maßnahmen oder einen vorzeitigen Austausch vorzunehmen.

Zur Begrenzung des dadurch anfallenden Umstellungsaufwands können beitragen:

- a) Auf Ebene der Gesetzgebung:
  - die Ausgestaltung der Anforderungen in Form von Zielen und nicht in Form von distinkten Maßnahmen (z. B. Grenzwerte vorgeben und nicht den Einsatz bestimmter Technologien),
  - Ausnahme-/Härtefallregelungen,
  - Staffelungen der Anforderungen nach Anlagegröße, bspw. auch Kleinanlagenregelungen,
  - Sonderregelungen für Kleinst- und Kleinunternehmen, wenn die einmaligen Kosten unverhältnismäßig zur Größe des Unternehmens bzw. zum Umsatz sind (orientiert an vorhandenen Schwellenwerten) oder
  - Berücksichtigung der in der betrieblichen Praxis üblichen Zeiträume für Ersatzbeschaffungen und Stilllegungen bei der Festlegung der Umsetzungsfrist.
- b) Auf der Ebene des Gesetzesvollzugs:
  - Bereitstellung von Personal in den Vollzugsbehörden, um die Umsetzung von Maßnahmen beratend zu begleiten.

### **2.2.2 Einführung oder Anpassung digitaler Prozessabläufe**

Die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben kann die Einführung oder Anpassung digitaler Prozessabläufe sowie der Software erfordern. Mithin fällt Programmieraufwand an, Schnittstellen müssen angepasst oder Datenbestände transferiert, erweitert oder umstrukturiert werden.

Zur Begrenzung des dadurch anfallenden Umstellungsaufwands können beitragen:

- a) Auf Ebene der Gesetzgebung:
  - Vereinfachung und Harmonisierung des zugrunde liegenden Rechts und von Verfahrensbestimmungen,
  - Sicherstellung medienbruchfreier digitaler Kommunikation mit der Verwaltung („Digitaltauglichkeit“) durch fachspezifische Regelungen, die ggf. bestehende Form- und Nachweiserfordernisse beseitigen,
  - europarechtliche Gestaltungsspielräume ausschöpfen und die Nutzung digital vorhandener Daten fördern („once only“),
  - einheitlichen Vollzug regeln (Benennung einer zentralen Stelle für die Umsetzung oder gesetzliche Vorgabe von Standards für den Vollzug),
  - Zulassung von Zertifizierungen für digitale Prozesse,
  - gesetzlich regeln, dass vorhandene Datenbestände automatisiert auf die neue Rechtslage umgestellt werden (Umschlüsselung), z. B. Pauschalierungen oder Sonderregelungen für Bestandsfälle statt aufwendiger, scheinbar präziserer Umstellung aller Fälle per Hand.
- b) Auf Ebene des Gesetzesvollzugs:
  - bei der Digitalisierung einzelner Elemente (z. B. Formular) den gesamten Prozess (z. B. Antragsverfahren) bedenken und ggf. effizienter gestalten,
  - Fehler und Rückfragen durch automatisierte Plausibilisierungen reduzieren.

### 2.2.3 Einmalige Informationspflicht

Aufgrund einer gesetzlichen Änderung müssen die Betroffenen von den Unternehmen einmalig über den Sachverhalt informiert werden. Dies kann Kundeninformationen, Zulassungsverfahren, Änderungen der Kennzeichnungspflichten sowie die Umstellung auf ein neues Verfahren betreffen.

Zur Begrenzung des dadurch anfallenden Umstellungsaufwands können beitragen:

- Strenge Prüfung, für wen die Information tatsächlich notwendig ist. Formulierung eines klar umrissenen Adressatenkreises der gesetzlichen Verpflichtungen (d. h. kein Vorgehen nach dem „Gießkannenprinzip“).
- Bei tatsächlich vorhandenem Informationsbedarf zunächst prüfen, ob die benötigten Daten auch aus vorhandenen Datenquellen gewonnen werden können; ggf. rechtlichen Rahmen für den Datenabruf schaffen.
- Flexibilität im Hinblick auf den Übermittlungsweg, sodass die zur Information Verpflichteten selbst entscheiden bzw. aus mehreren geeigneten Übermittlungsmöglichkeiten auswählen können, wie sie die Betroffenen angemessen informieren (bspw. auch per E-Mail).
- Flexibilität im Hinblick auf den genauen Übermittlungszeitpunkt, d. h. in der Regel nur Vorgabe eines Zeitpunktes, zu dem die Information spätestens erteilt werden muss. Damit würde Unternehmen die Möglichkeit eröffnet, Informationen im Zusammenhang mit ohnehin anstehenden Kundeninformationen, wie z. B. dem Kontoauszug, zu informieren (und dadurch auch Porto einzusparen).
- Um eine rechtskonforme und aufwandsarme Information (z. B. für Kunden) zu erleichtern, können sich von der Bundesregierung veröffentlichte Mustertexte anbieten. Bei deren Erarbeitung sollten betroffene Verbände eingebunden werden.
- Die Identifikation geeigneter Kommunikationswege und verständlicher Kommunikationsinhalte (siehe auch unter Ziff. 7).

### 2.2.4 Schulungskosten

Als Folge gesetzlicher Änderungen kann bei Beschäftigten der betroffenen Unternehmen Fortbildungsbedarf entstehen. Dieser kann unmittelbar im Gesetz verankert sein (beispielsweise die Vorlage eines Sachkundenachweises) oder mittelbar aus der gesetzlichen Änderung resultieren (beispielsweise, wenn die Novellierung so umfangreich ist, dass dazu spezielle Schulungen zur Umstellung auf die neuen Prozesse im Unternehmen notwendig sind).

Zur Begrenzung des dadurch anfallenden Umstellungsaufwands können auf Ebene der Gesetzgebung beitragen:

- Einfache gesetzliche Regelungen: Je einfacher und eindeutiger die gesetzliche Regelung formuliert ist, desto geringer ist der Aufwand, Betroffene in Form von Schulungen mit dieser Materie vertraut zu machen.
- Strenge Prüfung des Bedarfs, für wen die Fortbildung tatsächlich notwendig ist. Formulierung eines klar umrissenen Adressatenkreises der gesetzlichen Verpflichtungen (d. h. kein Vorgehen nach dem „Gießkannenprinzip“).
- Für Novellierungen verschiedener Gesetze innerhalb eines Rechtsbereichs zeitgleiches Inkrafttreten (z. B. einmal im Jahr) vorsehen, sodass die Schulungen gebündelt stattfinden können.
- Neben Präsenzveranstaltungen ausdrücklich auch Fern- oder Online-Schulungen zum Selbststudium zulassen.
- Die notwendigen Schulungsinhalte in die Ausbildungspläne integrieren, sodass für diese Mitarbeitergruppe kein Nachschulungsbedarf entsteht.
  - Verzicht auf gesonderte Nachweispflichten in Bezug auf die mit der Schulung erworbenen Fachkenntnisse, wenn Unternehmen ohnehin ein Eigeninteresse an der Fachkunde der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben.

### 2.2.5 Anpassung von Organisationsstrukturen

Organisationsstrukturen sind ein System aus Regeln, die einen Handlungsrahmen in der Organisation (z. B. einem Unternehmen) bilden bzw. die Abläufe festlegen. Eine gesetzliche Änderung kann eine Anpassung von Organisationsstrukturen zu einem bestimmten Zeitpunkt vom Normadressaten fordern.

Zur Begrenzung des dadurch anfallenden Umstellungsaufwands können folgende Maßnahmen beitragen:

- Im Rahmen der Gesetzgebung darauf achten, dass neue/geänderte Verfahren bundesweit einheitlich geregelt werden. Dies minimiert den Aufwand im Vollzug.
- Textbausteine (bspw. Mustersatzungen, Klauseln in Verträgen und Regelungswerken) zur Verfügung stellen, um zügig und rechtssicher Änderungen innerhalb von Organisationsstrukturen umzusetzen.
- Gesetzliche Regelungen zur unternehmensinternen Ausgestaltung vermeiden, wie der Vorgabe Rechnung zu tragen ist. Beispiel: Bei der Schaffung einer Beauftragtenfunktion keine Regelungen treffen, wer für die Übernahme dieser Funktion infrage kommt und wo diese organisatorisch anzusiedeln ist.

### **2.2.6 Anpassung von Produkten, Fertigungsprozessen und Beschaffungswegen**

Wenn aufgrund neuer gesetzlicher Anforderungen Produkte, Fertigungsprozesse sowie Beschaffungswege zu einem bestimmten Zeitpunkt angepasst oder umgestellt werden müssen und diese Anpassung/Umstellung ausschließlich aufgrund dieser gesetzlichen Änderung erfolgt, kann dafür Umstellungsaufwand entstehen.

Zur Begrenzung des dadurch anfallenden Umstellungsaufwands können auf Ebene der Gesetzgebung beitragen:

Vorgabe von Zielen bzw. Schutzstandards statt Vorgabe bestimmter anzuwendender Technologien, sodass die Normadressaten selbst die aufwandsärmere Lösung finden können.

Schaffung von Synergieeffekten durch die Übertragung von Lösungen aus vergleichbaren gesetzlichen Regelungen der Vergangenheit oder aus anderen Rechtsgebieten.

## **3 Quantitative Begrenzung des Umstellungsaufwands**

In den ersten zwei Jahren der 19. Legislaturperiode lag der durch alle von der Bundesregierung beschlossenen Regelungsvorhaben verursachte Umstellungsaufwand bei rund 900 Millionen Euro. Das ist weniger als ein Fünftel des Wertes der 18. Legislaturperiode. Zu diesem Rückgang dürfte auch beigetragen haben, dass sich die Bundesressorts im Zuge der Erarbeitung dieses Konzepts intensiv mit Ansatzpunkten zur Begrenzung des Umstellungsaufwands auseinandergesetzt haben.

Die Bundesregierung erwartet, den Umstellungsaufwand in der laufenden Legislaturperiode durch den Einsatz der vorgenannten Hebel gegenüber der vergangenen Legislaturperiode auch weiterhin spürbar zu begrenzen.

Spätestens wenn für zehn Jahre Daten zum Umstellungsaufwand vorliegen, wird die Bundesregierung prüfen, ob weitere quantitative Ansatzpunkte zu seiner Begrenzung herangezogen werden können.

## **4 Dokumentation im Vorhaben**

In der Begründung zu Regelungsentwürfen, die Umstellungsaufwand verursachen, weist die Bundesregierung darauf hin, dass das vorliegende Konzept angewandt wurde.

Das federführende Ressort kann im Rahmen der Darstellung des Erfüllungsaufwands nach § 44 Abs. 4 GGO auch zusammenfassend skizzieren, ob und wenn ja welche Umsetzungsvarianten zur Erreichung des Regelungsziels geprüft worden sind (Höhe des Umstellungsaufwands und Einfluss auf die Wirkung des Vorhabens, Erwägungsgründe). Bei Regelungsvorhaben mit hohem Umstellungsaufwand liegt eine solche Dokumentation nahe.

## **5 Monitoring und Berichtswesen**

Im Rahmen des etablierten quartalsweisen Monitorings über die Veränderung des Erfüllungsaufwands wird das Statistische Bundesamt zusätzlich fortschreiben, wie sich der Umstellungsaufwand für Ressorts und die Bundesregierung insgesamt entwickelt, und dadurch die Transparenz systematisch erhöhen.

Die nach § 7 NKRK vorgesehene jährliche Berichtspflicht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag erfasst auch diese Entwicklungen. Die Bundesregierung wird bei der Bewertung und Kommunikation etwaige Sondereffekte hinreichend berücksichtigen, z. B. auf besonders hohe Umstellungsaufwände einzelner Vorhaben gesondert hinweisen.

Die Transparenz über den Umstellungsaufwand wird zudem dadurch erhöht, dass der Jahresbericht zukünftig auch über die einzelnen Fallgruppen des Umstellungsaufwands differenziert berichtet (Anzahl der Vorgaben nach Fallgruppen, Höhe des Erfüllungsaufwands nach Fallgruppen). Hierfür wird das Statistische Bundesamt Vorgaben, die Umstellungsaufwand verursachen, in der Datenbank nach fallgruppenspezifischen Merkmalen erfassen.

## 6 Inkrafttreten/Evaluierung

Das vorliegende Konzept ist für Regelungsvorhaben anzuwenden, zu denen ab dem 1. Januar 2020 die Ressortabstimmung eingeleitet wurde.

Die Bundesregierung wird zum Ende der 19. Legislaturperiode ihre Erfahrungen mit der Anwendung dieses Konzeptes auswerten und dieses weiterentwickeln.

## 7 Ansprechpartner

- Bei grundsätzlichen Fragen zum vorliegenden Konzept: Bundeskanzleramt, Referat 613 (Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau), E-Mail-Adresse [referat613@bk.bund.de](mailto:referat613@bk.bund.de); weitergehende Informationen zu „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/buerokratieabbau>.
- Bei Fragen zur Beteiligung Betroffener im Zusammenhang mit der Beurteilung des Umstellungsaufwands (siehe Ziff. 2.1.2), der Entwicklung von Umsetzungshilfen (siehe Ziff. 2.1.3) oder der Bestimmung geeigneter Kommunikationswege und verständlicher Kommunikationsinhalte (siehe Ziff. 2.2.3): Bundeskanzleramt, Referat 612 (wirksam regieren), E-Mail-Adresse [referat612@bk.bund.de](mailto:referat612@bk.bund.de); weitergehende Informationen: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/wirksam-regieren>.
- Bei Fragen zur Methodik der Ermittlung des Umstellungsaufwands und zu dessen Monitoring: Statistisches Bundesamt, Gruppe A3, E-Mail-Adresse [erfuellungsaufwand@destatis.de](mailto:erfuellungsaufwand@destatis.de).
- Bei Fragen zur Darstellung des Umstellungsaufwands im Regelungsvorhaben: Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrats; Übersicht der zuständigen Ansprechpartner: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/ueber-uns/sekretariat>.

## Anhang 2

**Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung**

Der Staatssekretärsausschuss konkretisiert die Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben vom 23. Januar 2013 wie folgt:

1. In der Begründung des Regelungsvorhabens soll neben den Angaben nach § 44 Absatz 7 der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) knapp dargestellt werden, welche Ziele bei der Evaluierung zugrunde gelegt werden und welche Kriterien für die Zielerreichung dabei voraussichtlich herangezogen werden. Dies ermöglicht es, Vorsorge dafür zu treffen, dass zum Zeitpunkt der Evaluierung die voraussichtlich erforderlichen Daten zur Verfügung stehen.
2. Soweit Vorschriften, die bereits Gegenstand einer Evaluierung waren, in neuen Regelungsvorhaben geändert werden, stellen die Ressorts dies in der Begründung dar, wenn die Ergebnisse der Evaluierung Eingang in das Vorhaben gefunden haben.
3. Die Bundesregierung erstellt eine Arbeitshilfe, in der Arbeitsschritte und Methoden einer Evaluierung (u. a. Fragestellung der Evaluierung, Datenerhebung und -auswertung, Qualitätssicherung, Aufbereitung der Ergebnisse im Evaluierungsbericht) dargestellt sind.
4. Die Ressorts sollen eine zentrale Arbeitseinheit als Ansprechpartner für Evaluierungen von Regelungsvorhaben intern benennen.
5. Interne Evaluierungsberichte werden grundsätzlich vor ihrer Veröffentlichung durch eine unabhängige Stelle hinsichtlich ihrer Qualität überprüft. Bei Regelungsvorhaben, bei denen der jährliche Erfüllungsaufwand einen Wert von fünf Millionen Euro überschreitet, findet eine Qualitätssicherung stets statt. Die Prüfung sollte sich darauf beziehen, ob in der Evaluierung nachvollziehbar und plausibel auf die im Gesetzentwurf getroffenen Annahmen hinsichtlich der Ziele und der Wirkungen eingegangen wurde und welche Daten dafür herangezogen wurden. Der NKR bietet an, diese Qualitätssicherung durchzuführen.
6. Bei Evaluierungen, die den Erfüllungsaufwand zum Gegenstand haben können, binden die Ressorts das Statistische Bundesamt (StBA) frühzeitig in die Planung von Evaluierungen ein, um eine sinnvolle Verzahnung der Nachmessung des Erfüllungsaufwands und der Evaluierung sicherzustellen. Beim StBA wird eine Kompetenzstelle eingerichtet, die die Ressorts bei Bedarf zur Planung und Durchführung von Evaluierungen berät.
7. Im Rahmen ihrer Weiterbildungsstrategie (Ziffer I.5 des Arbeitsprogramms „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“) stellt die Bundesregierung Schulungsangebote für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ressorts zur Verfügung, die Evaluierungen durchführen.
8. Die Ressorts nehmen zur Frage Stellung, welche Schlussfolgerungen beziehungsweise weiteren Vorgehensweisen sie aus den Evaluierungsergebnissen ziehen.
9. Im Rahmen der Evaluierung sollen die Ressorts in geeigneter Weise Länder, kommunale Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände soweit betroffen zur Frage der Zielerreichung und ggf. auch zu den in der Konzeption genannten weiteren Prüfkriterien einbinden. Sie berücksichtigen dabei auch die im Zweiten Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung im Rahmen der Teilnahme an der Open Government Partnership enthaltene Zielsetzung, die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern und Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft in das Regierungshandeln zu stärken.
10. Evaluierungen und Stellungnahmen der Bundesregierung nach Ziffer 8 werden grundsätzlich auf einer zentralen Online-Plattform der Bundesregierung veröffentlicht.

### Anhang 3

#### **Ermittlung und Darstellung des Nutzens in Regelungsvorhaben der Bundesregierung**

Die Darstellung des Nutzens geplanter rechtlicher Regelungen ist international weit verbreitet und entspricht den Empfehlungen der OECD. Eine Nutzendarstellung kann abhängig vom jeweiligen Regelungsvorhaben erhebliche Vorteile haben: eine bessere Information des Gesetzgebers zu den positiven Wirkungen geplanter Regelungen, eine bessere Entscheidungsgrundlage und eine größere Klarheit über die Regelungsziele sowie gegebenenfalls eine bessere Vorbereitung einer späteren Evaluierung der tatsächlichen Wirkung und Zielerreichung.

Vor diesem Hintergrund unterstützt der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau die Darstellung des Nutzens in Gesetzesvorlagen.

Die Bundesregierung erarbeitet eine Checkliste, die Hinweise zur Nutzendarstellung gibt. Ergänzend können der „Methodenbaukasten“ für die quantitative und monetäre Bewertung des Nutzens von Regelungsvorhaben vom Februar 2014 sowie aktuelle Methoden und Erkenntnisse der Sozial- und Verhaltenswissenschaften (qualitative Erhebungsmethoden, wissenschaftliche Feldstudien etc.) unterstützend herangezogen werden. Das Statistische Bundesamt berät die Bundesministerien bei Bedarf zur Frage, welche Daten einer Berechnung des Nutzens zugrunde gelegt werden können. Bei Fragen zur Monetarisierung des Nutzens und zu Beispielen guter Praxis sind das BMU und das UBA bereit, die Bundesministerien im Einzelfall mit ihrem Fachwissen beratend zu unterstützen.

Weitere Anreize zur Ermittlung und Darstellung des Nutzens sollen insbesondere mit folgenden Maßnahmen gesetzt werden: mit der Integration einer Anwendung zur Nutzendarstellung in der E-Gesetzgebung, einem regelmäßigen Erfahrungsaustausch unter den Bundesministerien über Beispiele guter Praxis und der Aufnahme der Nutzenermittlung und -darstellung in das Fortbildungsprogramm der BAKöV.

Zur Vereinheitlichung der Praxis empfiehlt der St.-Ausschuss, Ausführungen zum Nutzen im Vorblatt unter „B. Lösung; Nutzen“ aufzunehmen.

Eine Verrechnung des Nutzens mit dem Erfüllungsaufwand findet nicht statt.

## Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

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

Die Bundesregierung setzte in der Vergangenheit kontinuierlich und mit einer gewissen Entschlossenheit diverse Maßnahmen zum Bürokratieabbau, zur Besseren Rechtsetzung und zur Digitalisierung um. Der Bericht der Bundesregierung „Bessere Rechtsetzung 2019“ verdeutlicht dies anhand verschiedener positiver Beispiele.

- Die Bilanz der ‚One in one out‘-Regel ist positiv. Gleichzeitig ist 2018 ein laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von rund 200 Mio. Euro auf die 1:1 Umsetzung von EU-Vorgaben zurückzuführen. Diese Belastung unterliegt jedoch nicht der ‚One in one out‘-Regel und wird nicht kompensiert. Der NKR wiederholt seine Forderung, diese Ausnahme abzuschaffen.
- Der NKR unterstützt die Absicht der Bundesregierung, im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft mit der Einführung der ‚One in one out‘-Regel auf europäischer Ebene zusätzliche Belastungen für die Wirtschaft so wirksam wie möglich zu begrenzen.
- Positiv ist die Ankündigung der Bundesregierung, IT-Projekte künftig nach dem „eine Lösung für alle“-Prinzip stärker zu fördern und zu forcieren. Der NKR begrüßt auch, dass die notwendigen gesetzgeberischen Voraussetzungen für die Registermodernisierung bis Ende 2020 als eine der entscheidenden Voraussetzungen für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) nunmehr geschaffen werden sollen.
- Die drei Staatssekretärs-Beschlüsse zur Begrenzung des Umstellungsaufwandes für die Wirtschaft, zur Fortentwicklung des Evaluierungskonzeptes und zur Ermittlung und Darstellung des Nutzens in Regelungsvorhaben zeigen, dass die Bundesregierung teilweise ermutigende Fortschritte erreicht hat, vor allem beim Evaluierungskonzept. Bei der Darstellung des Umstellungsaufwands der Wirtschaft und des Nutzens besteht demgegenüber weiterhin erheblicher Handlungsbedarf.
- Der NKR hat an der überfälligen Fortentwicklung des Evaluierungskonzepts aus dem Jahr 2013 intensiv mitgewirkt. Bislang mangelte es an Qualitätsstandards und einer entsprechende Qualitätssicherung. Mit dem neuen Beschluss wird sich die Aussagekraft und die Verwertbarkeit der Evaluationskenntnisse steigern. Jetzt gilt es, das deutlich verbesserte Konzept mit Leben zu füllen und konsequent umzusetzen. Der NKR bietet nach wie vor an, bei der Qualitätssicherung der Evaluierungen seinen Beitrag zu leisten.
- Dass die Bundesregierung das Ausländerzentralregister von Grund auf ertüchtigen und Praktiker vor Ort in besonderer Weise einbeziehen möchte, begrüßt der NKR ausdrücklich – auch wenn diese Initiative mehr als vier Jahre nach Beginn der Flüchtlingskrise etwas verzögert an den Start geht. Er tut dies im Übrigen nicht nur ideell, sondern auch in Form konkreter, methodischer Unterstützung. So lässt sich das gemeinsame Ziel von mehr Wirksamkeit und Praktikabilität erreichen.

Die Bundesregierung darf sich jedoch nicht auf ihren bisherigen Erfolgen ausruhen, sondern muss gerade vor dem Hintergrund der Corona-Krise ihr Engagement in Sachen Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung nochmals erhöhen. Insbesondere Maßnahmen zum Bürokratieabbau und zur Besseren Rechtsetzung leisten neben den bereits ergriffenen konjunkturellen Maßnahmen einen weiteren Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung. In den folgenden Bereichen sieht der NKR noch erheblichen Handlungsbedarf.

- Das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz blieb trotz erkennbarer Verbesserungen hinter den Erwartungen zurück. Gerade jetzt ist es an der Zeit, zur Stärkung der Wirtschaft weitere nachhaltige Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu ergreifen. Der NKR hat dazu mit seinem „Konjunkturprogramm zum Nulltarif“ sehr konkrete Vorschläge unterbreitet.
- Die dritte Lebenslagenbefragung offenbart erneut Defizite bei E-Government-Angeboten sowie bei der Verständlichkeit von Recht und Formularen. Dies muss von der Bundesregierung, vor allem aber auch seitens der Länder und Kommunen mit proaktivem Engagement angegangen werden. Nur so kann die Ministerpräsidentenkonferenz Ende 2020 einen Beschluss mit substantiellen Fortschritten fassen.
- Die Fortschritte bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung kommen nur langsam voran. Die Corona-Krise zeigt einerseits das engagierte Handeln in vielen Behörden, andererseits offenbart sie aber auch schonungslos vorhandene Schwachstellen. Was fehlt, ist eine geeignete, umfassende Daten- und IT-Strategie für die öffentliche Verwaltung. Die Vernetzung der vielfältigen öffentlichen Datenbestände muss entschlossen in Angriff genommen werden.

- Das Machbarkeits-Projekt von NKR, Statistischem Bundesamt, Bundesnotarkammer und Bundeskanzleramt zur digitalen Abwicklung von Immobilienkaufverträgen muss zügig verwirklicht werden. Das bereitstehende IT-Portal „eNoVa“ darf nicht nur Theorie bleiben. Die Bundesregierung muss es jetzt zeitnah und erfolgreich umsetzen.

Im Einzelnen nimmt der NKR wie folgt Stellung:

### **„One in one out“-Regel**

Die Bundesregierung zieht erneut wie in allen Jahren seit der Einführung eine positive Bilanz zur ‚One in one out‘-Regel. Diese Regel besagt, dass der entstehende jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft aufgrund eines Gesetzesvorhabens durch ein anderes Vorhaben kompensiert werden muss. Der bei der ‚One in one out‘-Regel bilanzierte laufende Erfüllungsaufwand reduzierte sich in der Zeit vom 14. März 2018 bis Ende 2019 um knapp 1,3 Milliarden Euro. Allerdings sind rund 200 Mio. Euro Entlastung der 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben geschuldet. Vor allem das Bundesministerium der Finanzen erzielte mit rund 530 Mio. Euro sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit rund 700 Mio. Euro einen Abbauüberschuss. Hingegen konnte u. a. das Bundesministerium für Gesundheit neue Belastungen mit rund 70 Mio. Euro noch nicht vollständig ausgleichen. Die hierfür erforderlichen Entlastungsmaßnahmen sollen im Jahr 2020 vorgelegt werden.

#### *Einschätzung des NKR*

Die ‚One in one out‘-Regel ist ein wirksames Instrument zur Begrenzung von gesetzlichen Folgekosten für die Wirtschaft. Der NKR sieht allerdings bei den definierten Ausnahmen erhebliche Schwachstellen. Ausgenommen sind Vorgaben, soweit sie EU-Vorgaben, internationale Verträge, Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Europäischen Gerichtshofs jeweils 1:1 umsetzen, der Abwehr erheblicher Gefahren dienen oder eine zeitlich begrenzte Wirkung von maximal einem Jahr haben. Insbesondere aufgrund der Ausnahme zur zeitlich begrenzten Wirkung unterliegen fast sämtliche Regelungen der „Corona-Gesetzgebung“ nicht der ‚One in one out‘-Regel.

### **Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene**

Die Bundesregierung setzt sich auf europäischer und internationaler Ebene intensiv für Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung ein. So unterstützen die Bundesregierung als auch der NKR die von der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, im September 2019 angekündigte Einführung einer ‚One in one out‘-Regel auf europäischer Ebene als zentrales Anliegen ihrer Arbeit.

#### *Einschätzung des NKR:*

Der NKR befürwortet die Ankündigung der EU-Kommission, eine ‚One in one out‘-Regel auf europäischer Ebene einzuführen. Die nationale Bilanz zeigt, dass neue Belastungen durch EU-Recht die Anstrengungen der Bundesregierung zugunsten der Wirtschaft teilweise wieder zunichtemachen. So sorgte im Jahr 2019 die 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben für zusätzliche laufende Belastungen der Wirtschaft von 205 Mio. Euro, im gleichen Zeitraum konnte die Bundesregierung jedoch nur 13,5 Mio. Euro an Belastungen abbauen.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Rezession ist eine Kostenentlastung der Wirtschaft in der gesamten EU von größter Bedeutung. Dabei sollten nicht nur Bürokratiekosten im Fokus einer solchen Regelung stehen, sondern der Erfüllungsaufwand insgesamt. Dass das gelingen kann, ohne gleichzeitig den politischen Handlungsspielraum einzuschränken, zeigt die bestehende ‚One in one out‘-Regel in Deutschland. Die Bundesregierung sollte deshalb im Zuge der anstehenden deutschen Ratspräsidentschaft zu erreichen versuchen, mittels einer ‚One in one out‘-Regel auf europäischer Ebene zusätzliche Belastungen für die Wirtschaft möglichst zu vermeiden.

In diesem Zusammenhang sollte die Bundesregierung die EU-Kommission weiter dazu ermutigen, das Regulatory Scrutiny Board (RSB), das Prüfungsgremium der EU-Kommission für Folgenabschätzungen und Evaluationen, mit einem robusten Mandat zu versehen. Denn nur ein Gremium, das gänzlich frei von politischer Intervention agieren kann, kann die Einhaltung einer ‚One in one out‘-Regel wirksam kontrollieren. Das RSB sollte ferner die Möglichkeit haben, auch das Fehlen von Folgenabschätzungen zu beanstanden. Bisher darf das RSB nur Kommissionsvorschläge prüfen, denen eine Folgenabschätzung zugrunde liegt. Zudem sollte es dem RSB erlaubt sein, selbst Stakeholder zu konsultieren, wenn es um die Beurteilung der Plausibilität konkreter Folgekostenabschätzungen geht. Das aktuelle Mandat des RSB schließt solche Kontakte aus. Da das RSB durch seine

Aufgaben einen einzigartigen Überblick über das Zusammenwirken der verschiedenen Instrumente besserer Rechtsetzung hat, sollte die EU-Kommission stärker als bisher auf diese Erkenntnisse zurückgreifen und das Beratungsmandat des RSB stärken.

Die Bundesregierung sollte die anstehende deutsche Ratspräsidentschaft auch dazu nutzen, nicht nur die Agenda zu Besseren Rechtsetzung der EU-Kommission weiter zu verbessern, sondern auch im Europäischen Rat Transparenz über die Folgekosten von Änderungsanträgen herzustellen. Der Rat hat sich dazu in der Interinstitutionellen Vereinbarung verpflichtet, die die EU-Kommission, das Europäische Parlament und der Europäische Rat im April 2016 beschlossen haben. Bis heute ist über die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen hinaus nichts Konkretes passiert.

Der NKR hat im Jahr 2020 den jährlich rotierenden Vorsitz im informellen Netzwerk RegWatchEurope inne. Das Netzwerk ist ein Zusammenschluss aus insgesamt acht unabhängigen Gremien in Europa, die alle mit einem ähnlichen Mandat wie der NKR ausgestattet sind. Der NKR wird gemeinsam mit dem Netzwerk RegWatchEurope die Bundesregierung dabei unterstützen, die Agenda zur Besseren Rechtsetzung auf EU-Ebene weiterzuentwickeln. Das gilt auch für die Arbeit innerhalb der OECD, wo das Netzwerk im „Regulatory Policy Committee“ seine Erfahrungen mit unabhängiger Prüfung von Folgenabschätzungen einbringt.

### **IT-Projekte der Bundesregierung**

Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, nach den Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes (OZG) nahezu alle Verwaltungsdienstleistungen bis 2022 zu digitalisieren und online anzubieten. Ziel ist es, einerseits die Angebote und Dienstleistungen der Verwaltung den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen einfach, schnell und sicher zur Verfügung zu stellen, andererseits aber auch die Abläufe in den Behörden zu vereinfachen und zu beschleunigen.

#### *Einschätzung des NKR:*

Die Corona-Krise führt uns erneut vor Augen, wie wichtig digitale Verwaltungsdienstleistungen sind. Sie garantieren, dass der Staat auch in der Krise funktions- und handlungsfähig ist. Noch immer fehlt in Deutschland die flächendeckende Verwaltungsdigitalisierung. Die Notwendigkeit eines Digitalisierungsschubs wird gerade jetzt besonders offenkundig.

Einen solchen Schub benötigt insbesondere das OZG. Seine Umsetzung, d.h. die Digitalisierung der relevanten 575 Verwaltungsdienstleistungen bis 2022, ist und bleibt sehr ambitioniert. Bislang wurde nur ein Bruchteil dieser Verwaltungsdienstleistungen erfolgreich digitalisiert. Deshalb erkennt der NKR die bisherigen Fortschritte zwar als vorhanden an, er bewertet sie jedoch – anders als die Bundesregierung dies in ihrem Bericht tut – eben nicht als „sehr positiv“, sondern betrachtet sie mit einer gewissen Sorge. Denn schon jetzt ist von involvierten Praktikern und führenden Digitalisierungspolitikern der Regierungsfractionen zu hören, dass mit der Umsetzung bis 2022 nicht mehr gerechnet werden könne. Anstatt über Fristverschiebungen nachzudenken, sollte alle politische und fachliche Energie darauf verwandt werden, die strukturellen Hemmnisse einer erfolgreichen OZG-Umsetzung anzugehen. Vor allem braucht es eine Strategie, wie aus den entstehenden Prototypen einzelner Verwaltungsdienstleistungen übertragbare Lösungen für ganz Deutschland werden können. Zudem muss bei Gesetzgebungsverfahren - wie dem zur Digitalisierung von Familienleistungen - deutlich zugelegt werden. Da, wo gesetzliche Änderungen nötig sind, um die von der Bundesregierung zurecht als oberste Priorität eingestufte Nutzerorientierung zu verwirklichen, muss dies zügig und unkompliziert erfolgen. Das derzeitige Tempo reicht nicht aus.

Immerhin: Das Konjunkturpaket der Bundesregierung enthält zwei entscheidende Weichenstellungen für die Umsetzung des OZG und die weitere Digitalisierung der Verwaltung.

Zum einen wertet es der NKR als einen für alle Beteiligten positiven Ansatz, dass der Bund den Ländern und Kommunen, wenn diese das gemeinsame Architekturkonzept („einer für alle“) flächendeckend umsetzen, finanziell mit 3 Mrd. Euro unter die Arme greifen will. Dass diese verstärkte Bund-Länder-Zusammenarbeit bei großen IT-Projekten gut funktionieren kann, zeigt das bereits seit vielen Jahren etablierte Projekt KONSENS (KOordinierte Neue Software-ENTwicklung der Steuerverwaltung). Für die Umsetzung der IT in der Steuerverwaltung haben sich die 16 Länder mit dem Bund zur gemeinsamen Aufgabenfinanzierung zusammengeschlossen. Die Länder beauftragen über einen abgestimmten Priorisierungsprozess den Einsatz der IT-Ressourcen. Die Programmierung erfolgt im Sinne von „eine Lösung für alle Länder“. So wird das Ziel erreicht, in allen 16 Ländern identische, leistungsfähige Software einzusetzen, so dass für jede neue Fachaufgabe jeweils nur eine einheitliche IT-Lösung erstellt wird.

In jedem Fall sollte verhindert werden, dass die einzelnen OZG-Lösungen so implementiert werden, wie dies beim Projekt iKFZ geschehen ist. Die strategische Entscheidung, den ursprünglich vorgesehenen Weg des intelligenten Zusammenspiels von zentralen und dezentralen Komponenten zu Gunsten einer rein dezentralen Umsetzung zurückzubauen, hat zu erheblichem Mehraufwand und zu Verzögerungen geführt. Gleiches gilt für die erst während der Implementierung spezifizierten Sicherheitsanforderungen an die lokalen Systeme. Dies hat die kommunalen Umsetzer vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Aus diesem Grund ist es nicht verwunderlich, dass durch die hohen Authentifizierungsanforderungen die Nutzerzahlen bisher hinter den Erwartungen zurückblieben. Erst die in der Corona-Krise erfolgte Absenkung der Authentifizierungsanforderungen hat, wo von der rechtlichen Erleichterung schnell praktisch Gebrauch gemacht werden konnte, zu einem deutlichen Anstieg der Nutzerzahlen geführt. Diese rechtliche Erleichterung sollte dauerhaft beibehalten werden.

Die Registermodernisierung ist ein wichtiger Teil der Digitalisierung und Voraussetzung für das Gelingen der OZG-Umsetzung. Aus diesem Grund unterstützt der NKR das Anliegen der Bundesregierung, das Once-only-Prinzip zu forcieren, bei dem personen- oder unternehmensbezogene Daten nur einmal erhoben werden. In seinem Gutachten „Registermodernisierung“<sup>[1]</sup> hatte der NKR bereits 2017 für einen registerübergreifenden Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden geworben. Die Ankündigung der Bundesregierung mit dem Konjunkturprogramm, bis zum Sommer einen Gesetzentwurf zur Registermodernisierung vorzulegen, wertet der NKR als einen längst überfälligen Schritt. Die Verwendung der Steuer-Identifikationsnummer unter Hinzunahme bewährter Sicherungsmechanismen zur Steuerung und Protokollierung von Datenaustausch öffentlicher Stellen ist nach Meinung des NKR die praktikabelste und zugleich eine datenschutzgerechte Lösung.

### **Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption**

Mit dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 26. November 2019 hat die Bundesregierung der im Arbeitsprogramm 2018 bereits anvisierten Weiterentwicklung des Evaluierungskonzeptes aus dem Jahr 2013 Rechnung getragen. In Regelungsvorhaben muss künftig dargestellt werden, welche Ziele und welche Kriterien für die Zielerreichung bei der Evaluierung zugrunde gelegt werden und auf welcher Datengrundlage dies erfolgen soll. So wird von Anfang an die Verfügbarkeit relevanter Daten sichergestellt. Die Bundesregierung will zudem die Qualität der Evaluierung verbessern und die Transparenz des Evaluierungsprozesses sowie die Mitwirkungsmöglichkeiten Betroffener erhöhen.

#### *Einschätzung des NKR:*

Der NKR unterstützt die Weiterentwicklung des Evaluierungskonzepts nachdrücklich. Nun muss dieses Konzept inhaltlich mit Leben gefüllt werden. So steht die Arbeitshilfe der Bundesregierung, in der Arbeitsschritte und Methoden einer Evaluierung dargestellt werden, noch aus. Diese Arbeitshilfe auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und internationaler Praxis soll bei der Evaluierung praktische Hilfestellung geben.

Zusätzlich zu dieser Arbeitshilfe soll in jedem Ressort auch eine zentrale Arbeitseinheit als Ansprechpartner für Evaluierungen eingerichtet werden. Es gilt nun, die Mitarbeiter dieser zentralen Arbeitseinheiten sowie weitere mit Evaluierungsfragen betraute Mitarbeiter für die Konzeptionierung, Durchführung und Dokumentation qualitativ hochwertiger Evaluierungen zu schulen. Bislang gibt es beispielsweise bei der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Jahresprogramm 2020 noch kein entsprechendes Angebot für Bundesbedienstete.

Evaluierungen sollen das Lernen und Verbessern ermöglichen und so eine evidenzbasierte Grundlage für eine etwaige Fortentwicklung und Anpassung des Rechts liefern. Dies ist nur möglich, wenn die Ziele von Regelungsvorhaben konkret definiert werden. Bereits jetzt achtet der NKR bei der Prüfung von Entwürfen darauf, dass Ziel, Zweck und Nutzen eines Gesetzes klar, präzise und möglichst mittels relevanter quantifizierbarer Indikatoren und Kriterien dargestellt werden. In seinen Stellungnahmen ist dem NKR bereits seit längerem der sog. Evaluierungs-Dreiklang ein wichtiges Anliegen. Dabei werden im Zusammenhang mit jeder angekündigten Evaluierung neben der Darstellung des Ziels der Evaluierung auch die Beurteilungskriterien und die Datengrundlage eindeutig benannt. Mit dem Beschluss zur Weiterentwicklung des Evaluierungskonzepts wird diesem Anliegen nun ausdrücklich Rechnung getragen.

Evaluierungsberichte müssen, auf belastbaren Ergebnissen basierend, konkrete Schlussfolgerungen und etwaige weitere Vorgehensweisen aufzeigen. Daher ist es entscheidend, dass die Evaluationsberichte einer Qualitätssicherung unterzogen werden. Die Bundesregierung muss daher für sich zeitnah und abschließend klären, welche

<sup>[1]</sup> Vgl. McKinsey & Company im Auftrag des NKR und in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt, der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer sowie dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung: „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“, Oktober, 2017.

unabhängige Stelle die von den Ministerien selbst erstellten Evaluierungsberichte grundsätzlich vor ihrer Veröffentlichung überprüfen wird. Die Einbindung einer solcher Stelle muss frühzeitig genug erfolgen, um im Prozess eventuell auftauchende Probleme vor Abschluss der Evaluierung zu beheben. Der NKR bietet nach wie vor an, diese Qualitätssicherung durchzuführen.

Einen Zeitplan für die Klärung all dieser Fragen bzw. die Bereitstellung der Arbeitshilfe hat die Bundesregierung bislang noch nicht vorgelegt. Hier drängt die Zeit, denn die ersten Evaluierungen stehen an.

### **Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters**

Die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZR) durch die Bundesregierung erfolgt in zwei Schritten. Im ersten Schritt wurde die AZR-Nummer als verfahrensübergreifendes Ordnungsmerkmal eingeführt und der automatisierte Datenabruf auf weitere Behörden ausgedehnt. Um allen relevanten Behörden einen unkomplizierten Zugriff zu ermöglichen und das Register auch zur Steuerung der Rückführung und freiwilligen Ausreise einsetzen zu können, wurden die rechtlichen Grundlagen mit dem Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetz geschaffen. Im zweiten Schritt soll nun das Ausländerzentralregister zu einem zentralen Ausländerdateisystem ausgebaut werden. Es soll sich durch hohe Datenqualität, Verfügbarkeit und Nutzbarkeit für eine Vielzahl von Behörden auszeichnen. Daten und Dokumente aller zuständigen Behörden sollen in Echtzeit und medienbruchfrei ausgetauscht werden können. Dabei stehen eine stärkere Interoperabilität und verfahrensübergreifende Mechanismen zur sicheren Identifikation von Personen im Vordergrund.

#### *Einschätzung des NKR:*

Die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters zeigt das Bestreben der Bundesregierung, die datengetriebene Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungen zu verbessern und damit das Once-only-Prinzip auch für Behörden untereinander zu verwirklichen. Nach dem Once-only-Prinzip sollte jedes Datum möglichst nur in einem Register vorhanden sein und dort gepflegt werden. Die Ausländerbehörden speichern derzeit alle Daten zu Ausländern in dezentralen Ausländerdateien vor Ort. Daneben werden Daten von den Ausländerbehörden auch an das Ausländerzentralregister übermittelt. Künftig sollen alle bisher in den Ausländerdateien vorgehaltenen Daten unmittelbar und ausschließlich im Ausländerzentralregister gespeichert werden, so dass ein bundesweit einheitlicher s.g. „single point of truth“ entsteht. So können unterschiedliche und fehlerhafte Informationsstände vermieden werden.

Die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters ist längst überfällig. Nicht nur die Flüchtlingskrise, sondern auch die derzeitige Corona-Krise zeigen, wie unerlässlich ein gutes Datenmanagement für eine leistungsfähige, resiliente Verwaltung ist. Ähnlich wie das Ausländerzentralregister in der Flüchtlingskrise zur Achillesferse des Flüchtlingsmanagements wurde, stellen die langsamen und teilweise noch per Faxgerät abgewickelten Nachverfolgungs- und Meldeverfahren des Infektionsschutzes die Behörden vor erhebliche Probleme.

Der NKR unterstützt ausdrücklich das Bestreben der Bundesregierung, das Ausländerzentralregister von Grund auf zu ertüchtigen und dabei die Praktiker vor Ort in besonderer Weise einzubeziehen. Der NKR leistet dabei auch konkrete methodische Unterstützung. Dabei geht es um die Erprobung der im NKR-Gutachten "Erst der Inhalt, dann die Paragraphen: Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten." enthaltenen Vorschläge, wie in der Entwurfsphase eines Gesetzes den Fragen von Wirksamkeit und Praktikabilität größeres Gewicht beigemessen werden kann.

### **Drittes Bürokratieentlastungsgesetz**

Die Bundesregierung verabschiedete im Jahr 2019 das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz. Wesentlichen Neuerungen waren die Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung, der Wegfall der Anmeldepflicht zur gesetzlichen Unfallversicherung bei Gewerbeanzeige der Unternehmen, der Verzicht auf händische Unterschrift auf den Meldescheinen im Beherbergungsgewerbe sowie Erleichterungen bei der Archivierung von elektronisch gespeicherten Steuerunterlagen.

#### *Einschätzung des NKR*

Das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz blieb hinter den Erwartungen zurück. Der NKR übermittelte der Bundesregierung nach Konsultation der Verbände etliche weitere sinnvolle Vorschläge, die nicht umgesetzt wurden. Aus Sicht des NKR ist es gerade jetzt entscheidend, dass die Wirtschaft von unnötigen bürokratischen Belastungen entlastet wird. Die Unternehmen müssen sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren dürfen! Hier muss die Bundesregierung mehr Tatendrang zeigen.

Der NKR hat ein „Konjunkturprogramm zum Nulltarif“ erarbeitet. Mehr finanzielle Liquidität für Unternehmen und weniger Bürokratie lassen sich erreichen, ohne dass Bund, Länder oder der Steuerzahler dafür zur Kasse gebeten werden. Bürokratieabbau verbessert zugleich die Rahmenbedingungen für neue unternehmerische Ideen und Projekte und kann auf diese Weise ganz erheblich zur Steigerung des Wirtschaftswachstums beitragen. Gleiches gilt für eine nachhaltige Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. So hat der NKR folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

1. Abschreibung von geringwertigen Wirtschaftsgütern verbessern,
2. Option zur Ist-Besteuerung erweitern,
3. Moratorium für zusätzliche bürokratische Belastungen der Unternehmen,
4. Anhebung der Besteuerungsgrenze für Körperschafts- und Gewerbesteuerpflicht für kleine Vereine auf einheitlich 50.000 Euro,
5. Verkürzung der handels- und steuerrechtlichen Aufbewahrungsfristen stufenweise von zehn auf fünf Jahre,
6. Anhebung der handels- und steuerrechtlichen Umsatzgrenze zur Buchführungspflicht,
7. Anhebung der Grenze zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen,
8. Entfristung des Planungssicherungsgesetzes,
9. Digitalisierung von Behördenakten in Genehmigungsverfahren sowie
10. Gerichtsverfahren über Infrastrukturvorhaben beschleunigen - frühen ersten Termin festlegen.

### **Lebenslagenbefragung 2019**

Die Bundesregierung führte im Jahr 2019 zum dritten Mal die Lebenslagenbefragung durch. Hierbei ging es um die subjektive Wahrnehmung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen in verschiedenen Situationen im Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung und der Bürokratie. Die Befragten sollten insbesondere ihre Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit den Behörden in bestimmten Lebenslagen bewerten.

Die Bürgerinnen und Bürgern waren besonders zufrieden mit der Behördenleistung in den Lebenslagen „Beantragung von Ausweisdokumenten“ und „Gesundheitliche Willensbekundungen“. In den Bereichen „Arbeitslosigkeit“, „Altersarmut“ und „Finanzielle Probleme“ war ihre Zufriedenheit dagegen am geringsten.

Die Unternehmen waren vor allem in den Situationen „Ausbildung“ sowie „Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz“ sehr mit den Behörden zufrieden. Am wenigsten zufrieden waren sie in den Bereichen mit Bezug zu „Steuern und Finanzen“ sowie „Bau einer Betriebsstätte“.

Ergänzend sollten die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen auch diverse Kriterien der Verwaltungsleistungen bewerten. Besonders schlechte Werte erzielten bei allen Befragten die Kriterien „Möglichkeit von E-Government“, „Verständlichkeit des Rechts“ sowie „Verständlichkeit der Formulare und Anträge“.

### *Einschätzung des NKR*

Das Bundeskanzleramt organisierte zu der vorherigen Lebenslagenbefragung aus dem Jahr 2017 gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt diverse Workshops. Teilnehmer waren u. a. betroffene Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen sowie Experten aus Ländern, Kommunen, Wissenschaft, Verbänden und Bundesministerien. Gemeinsam wurden Problemfelder identifiziert und mögliche Verbesserungen in ausgewählten behördlichen Dienstleistungen erarbeitet. Hierzu gehörten etwa die Optimierung von Formularfeldern, die Digitalisierung von Behördenkontakten oder die Änderung des geltenden Rechts. Die Ergebnisse flossen teilweise auch in das Arbeitsprogramm der Bundesregierung „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“ ein.

Zu dieser dritten Lebenslagenbefragung fanden bisher keine Workshops mit den betroffenen Akteuren statt, obwohl die Bundesregierung derzeit gemeinsam mit den Ländern ein Maßnahmenprogramm zu Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung vorbereitet. So soll in der Ministerpräsidentenkonferenz Ende 2020 ein gemeinsames Maßnahmenpaket verabschiedet werden. Zu den wesentlichen Eckpunkten soll neben Vereinfachungen im Bundesrecht auch die Etablierung von Verfahren gehören, mit denen künftig die Vollzugspraxis in den Landes- und Kommunalbehörden stärker in der Gesetzgebung berücksichtigt wird. Auch Beschlüsse rund um eine verständliche und bürgerfreundliche Sprache in Formularen oder behördlichen Schreiben sowie bei der Dialogführung von Online-Verfahren sollen dazugehören. Hier ist es jetzt an der Zeit, dass die Vorbereitung dieser Maßnahmenbeschlüsse vor allem seitens der Länder mit proaktivem Engagement angegangen wird.

Der Kontakt und der Austausch der Behörden mit den Bürgerinnen und Bürgern und auch den Unternehmen steht besonders jetzt verstärkt im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung. Nur eine effizient arbeitende und digital gut aufgestellte öffentliche Verwaltung kann gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger z. B. mit dem Kurzarbeitergeld und Unternehmen mit staatlichen Krediten oder Förderungen schnell und fehlerfrei erreicht werden.

Die Ergebnisse der Lebenslagenbefragung offenbaren zum wiederholten Male, dass die Möglichkeiten von E-Government-Angeboten in der öffentlichen Verwaltung bei Weitem nicht ausgeschöpft sind. Eine zwischenzeitliche und substantielle Verbesserung ist kaum zu erkennen. Dies darf nicht so bleiben!

Die Bundesregierung muss in ihrer Arbeit auch stärker die Verständlichkeit des Rechts sowie von Formularen und Anträgen berücksichtigen. Ansätze, wie z. B. die Unterstützung durch Formularlabore müssen flächendeckend und nicht nur beschränkt auf ausgewählte Projekte umgesetzt werden. Häufig zeigt sich auch, dass im Gesetzgebungsprozess die spätere Umsetzung des Gesetzes nur unzureichend mitgedacht wird. Dies war auch Gegenstand des NKR-Gutachtens 2019 „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ zur nötigen Reform des Gesetzgebungsprozesses. Um die Herausforderungen in der Umsetzung früh zu erkennen, sind Praxis-Checks für den Vollzug notwendig.

Die für die Administration verantwortlichen Behörden erarbeiten erst nach der Verabschiedung von Gesetzen die entsprechenden Ausführungsbestimmungen, Verwaltungsanweisungen, Lastenhefte für die IT-Umsetzung usw. Häufig stellen sich dabei erst die praktischen Probleme heraus. Für den NKR ist dies viel zu spät. Sinnvoll wäre es, wenn die verantwortlichen Ministerien bereits bei der Konzeption neuer Gesetze verpflichtet werden, angemessene Verfahrens- und Prozessmodelle für das spätere (Verwaltungs-) Verfahren zu erstellen. Somit rückt die praktische Umsetzung von neuen gesetzlichen Regelungen frühzeitig in den Vordergrund. Alle Entscheidungsträger bei der Gesetzgebung erlangen so die Gewissheit, dass das Gesetz gut durchdacht ist und effektiv und effizient wirkt. Dies vereinfacht und beschleunigt die Umsetzung der Gesetze. Der NKR setzt sich daher für die Einführung sogenannter Praxis-Checks ein. Denn nur ein Gesetz, das auch in der Praxis wirkt, gewährleistet, dass die von der Politik gewünschten Ziele erreicht werden.

Auch die Beschäftigten in der Ministerialverwaltung müssen sich wieder intensiver Vollzugswissen aneignen. Die teilweise in einigen Ministerien noch rudimentär gelebte Außenprobezeit sollte wieder ressortübergreifend verpflichtend eingeführt werden. Die Beschäftigten der Ministerialverwaltung sollten für mindestens sechs Monate die Arbeits- und Umsetzungsprozesse in den für die Administration von Gesetzen zuständigen Behörden kennen und verstehen lernen. Nur so können sie diese Erfahrungen auch bei der Konzeption neuer Gesetze sinnvoll einbringen und berücksichtigen.

Die Bundesregierung kündigte im Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau im Jahr 2018“ richtigerweise die Einführung von Verfahren zur Erprobung der Praxistauglichkeit bei neuen Regelungsvorhaben an. Mit Beteiligung des NKR folgte darauf seit Juli 2019 ein intensiver Austausch mit Verbänden. Ziel ist es, ein Verfahren zu entwickeln, um Unternehmen - z. B. über einen Unternehmenspool - in einem frühen Stadium der Rechtsetzung bei Fragen der Praxistauglichkeit, Umsetzbarkeit und Kosteneffizienz einzubinden. Daher ist es mehr als unverständlich, dass die Überlegungen zur Einführung von Praxis-Checks im Jahresbericht der Bundesregierung nicht erwähnt werden. Die Bundesregierung sollte die Ideen wieder aufgreifen und bei ausgewählten Pilotvorhaben testen. Mit dem Bundesinnen- und Bundesjustizministerium laufen entsprechende Gespräche über mögliche Pilotprojekte, wie z. B. zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters und zum „eNoVa“-Projekt. Der NKR bietet hierzu weiterhin seine Unterstützung an.

### **Datenstrategie der Bundesregierung**

2019 präsentierte die Bundesregierung die Eckpunkte ihrer Datenstrategie. Ziel der Strategie ist es, eine verantwortungsvolle und Mehrwert bringende Datenbereitstellung und -nutzung zu fördern. Gleichzeitig sollen Datenmissbrauch und die Entstehung von Datenmonopolen verhindert werden. Als Handlungsfelder hat die Bundesregierung neben der Verbesserung der Bereitstellung und des Zugangs die Förderung einer verantwortungsvollen Nutzung von Daten und digitaler Innovationspotentiale sowie die Erhöhung der Datenkompetenz in allen Anwendungsbereichen identifiziert. Der Bund strebt auf diesem Feld eine Vorbildfunktion im Digitalisierungsprozess an.

#### *Einschätzung des NKR:*

Daten sind die zentrale Ressource einer digitalisierten Gesellschaft. Gerade Verwaltungsdaten eröffnen durch ihren Umfang perspektivisch enormes Potenzial. Ihre optimale Nutzung ist ein Schlüssel für planvolle und gut

informierte Politik sowie für eine leistungsfähige und zukunftsorientierte Verwaltung. Anonymisiert und aggregiert sind Verwaltungsdaten zudem als open data auch für Wirtschaft und Wissenschaft von großem Interesse. Deshalb braucht die öffentliche Verwaltung eine Datenstrategie. Dazu ist zunächst eine grundlegende Inventur nötig, angesichts der über 200 Verwaltungsregister und vieler weiterer Datenbestände allein aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben.

Die beim Statistischen Bundesamt im Aufbau befindliche Verwaltungsdaten-Informationsplattform böte dafür einen guten Ansatz. Die bisherigen Anstrengungen, Klarheit zu schaffen über die vorhandenen Datenbestände, konzentrieren sich vorrangig auf die amtliche Statistik und den löblichen Versuch, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger durch eine bessere Nutzung von Verwaltungsdaten von Statistikpflichten zu entlasten. Für eine fundierte und breite Analyse der Datenbestände der gesamten öffentlichen Verwaltung auf allen föderalen Ebenen bedarf es allerdings eines abgestimmten gemeinsamen Grunddatenprogramms von Bund, Ländern und Kommunen. Insbesondere elektronische Fachanwendungen mit ihren Vorgangsdaten und Datenbanken für die verwaltungsmäßige Abwicklung von Antrags- und Genehmigungsverfahren bieten ein nahezu unerschöpfliches Reservoir an Daten. Ihre vernetzte und damit effektive und effiziente Nutzung im Sinne des Once-only-Prinzips ist jedoch nicht möglich, solange einheitlich definierte Standards für Inhalt sowie Struktur, Qualität und Aktualität der Daten fehlen.

Das Statistische Bundesamt wäre in Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern ein wichtiger Akteur zur Eruierung sämtlicher Datenbestände, da das Amt fundierte Erfahrung bei der Erhebung von Daten und deren Analyse für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft aufweisen kann. Deshalb sollten die Empfehlungen im Abschlussbericht der ressortübergreifenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten<sup>[1]</sup> zügig aufgegriffen und beherzt angegangen werden.

### **Digitale Abwicklung von Immobilienkaufverträgen**

In Deutschland werden täglich rund 5.000 Grundstücksverträge beurkundet. Das jährliche Umsatzvolumen von rund 237 Mrd. Euro belegt die Bedeutung von Immobiliengeschäften für Wirtschaft und Gesellschaft. Bei der Durchführung dieser Verträge arbeiten viele Genehmigungsbehörden allerdings noch immer papiergebunden. Dadurch entstehen erhebliche Zeit- und Kostenprobleme. Denn während die Notariate selbst bereits digitalisiert sind, müssen Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen z.B. mit dem Finanzamt über die Grunderwerbsteuer oder mit der Gemeinde über den Verzicht auf das kommunale Vorkaufsrecht analog kommunizieren. Der Grundbucheintrag verzögert sich dadurch erheblich.

Um dies zu ändern, hat der NKR zusammen mit dem Statistischen Bundesamt, der Bundesnotarkammer und dem Bundeskanzleramt das IT-Portal „eNoVA“ (Elektronischer Notariat-Verwaltung-Austausch) konzipiert. Über „eNoVA“ können die Notariate mit allen Verwaltungsstellen sicher kommunizieren, wozu sie die Vertragsdaten nur ein einziges Mal hinterlegen müssen. Dabei ist „eNoVA“ so konzipiert, dass es

- für die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen das Once-only-Prinzip in den Grundstücksverkehr einführt,
- den Verwaltungsstellen und insbesondere den Kommunen über eine Schnittstellenlösung ermöglicht, ihre eigene Software weiterhin zu nutzen.

Zu Einrichtung und Betrieb des Portals ist die Bundesnotarkammer bereit und in der Lage. Die Kammer kann hierzu ihre IT-Strukturen erweitern, die sie für die Kommunikation der Notariate mit den Grundbuchämtern und Handelsregistern sowie mit dem elektronischen Urkundenarchiv bereits aufgebaut hat.

#### *Einschätzung des NKR:*

Das IT-Portal „eNoVA“ wird den Grundstücksverkehr stark beschleunigen. Zugleich kann es bei der Analyse der Finanzmarktstabilität sowie beim Aufbau eines Wohnungs- und Gebäuderegisters und nicht zuletzt bei der bis 2024 umzusetzenden Grundsteuerreform ganz erhebliches Potential entfalten.

Für eine erfolgreiche Umsetzung wertet es der NKR als sehr positiv, dass auf seine Anregung hin das BMJV die Federführung bei der Erarbeitung des Rechtsrahmens für „eNoVA“ übernommen hat. „eNoVA“ wird damit zugleich zu einem Pilotprojekt für die Empfehlungen des NKR-Gutachtens 2019 „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“.

---

<sup>[1]</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Abschlussbericht der ressortübergreifenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-reduzierung-von-statistikpflichten.pdf>.

Eine für März 2020 vorgesehene Kick-off-Veranstaltung, die wegen der Corona-Pandemie abgesagt werden musste, sollte jetzt zeitnah virtuell durchgeführt werden. Der NKR wird sich auch an der Verwirklichung von „eNoVA“ intensiv beteiligen und die Einrichtung einer Steuerungsgruppe unterstützen, an der neben Bundesressorts auch Vertreter der Länder und Kommunen sowie die Bundesnotarkammer und die AG IT Standards mitarbeiten.

