

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2020

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhalt	1
Vorwort	3
Kernbotschaften	4
A Corona: Auswirkungen und Chancen	6
B Zentrale Kennzahlen zur Bürokratiebegrenzung für die Wirtschaft	7
B.1 Die Bürokratiebremse (One in, one out-Regel).....	7
B.2 Umstellungsaufwand: Transparenz und Begrenzung.....	10
C. Neue Impulse durch stärkere Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung	13
D. Bessere Rechtsetzung durch frühe Beteiligung, Nutzendarstellung und systematische Evaluierung	14
D.1 Frühe Beteiligung Betroffener bei der Rechtsetzung.....	14
D.2 Darstellung des Nutzens in Regelungsvorhaben.....	16
D.3 Evaluierung.....	17
E Digitalisierung	19
E.1 Übergreifende Digitalisierungsansätze.....	19
E.2 Herausgehobene Digitalisierungsprojekte.....	22

	Seite
F Projekte	26
G Zusammenarbeit mit strategischen Partnern	31
G.1 Länder und Kommunen	31
G.2 Nationaler Normenkontrollrat	31
G.3 Normungs- und Standardisierungsgremien	32
H Internationale Zusammenarbeit	33
H.1 Europäische Union	33
H.2 OECD	35
H.3 UNECE – UN-Wirtschaftskommission für Europa	36
I Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands	37
I.1 Allgemeines	37
I.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands	38
I.2.1 Übergreifende Entwicklung	38
I.2.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands nach Normadressatengruppen	41
I.2.3 Entwicklung des Bürokratiekostenindex	47
I.2.4 Nachmessung des Erfüllungsaufwands	49
Anlagen und Anhänge	52
Stellungnahme des Normenkontrollrates	69

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

das Jahr 2020 stand in nahezu jeder Hinsicht im Zeichen der Corona-Pandemie. Auch für die Rechtsetzung des Bundes stellte sie eine zentrale Herausforderung dar.

Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat mussten wiederholt sehr kurzfristig Gesetze ergänzen und weiterentwickeln. Nur so konnten zum Beispiel die schnell notwendigen Verbesserungen bei den Regelungen für das Kurzarbeitergeld im März 2020 verabschiedet werden. Von den insgesamt 432 Regelungsvorhaben, die die Bundesregierung 2020 auf den Weg gebracht hat, dienten 112 der Eindämmung und Bewältigung der Pandemie.

Viele dieser Vorhaben mussten von den Bundesministerien unter teils sehr hohem Zeitdruck und damit ohne eine frühe Beteiligung Betroffener vorbereitet werden, bevor sie in Bundestag und Bundesrat öffentlich beraten und beschlossen wurden. Es gab aber 2020 dennoch eine wachsende Zahl von Vorhaben, bei denen die Ministerien Betroffene sehr früh einbezogen haben. Ein mehrstufiges Beteiligungsverfahren mit wissenschaftlicher Unterstützung ergab zum Beispiel, dass der Nutri-Score das System für die erweiterte Nährwertkennzeichnung ist, das von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Deutschland am besten wahrgenommen und verstanden wird. Menschen aus ganz unterschiedlichen Kreisen der Bevölkerung haben in einem ganz anders gelagerten Fall in Bürgerräten beraten, wie nachhaltiger Konsum helfen kann, die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen zu stärken, die sonst nicht im Zentrum des gesellschaftlichen Lebens stehen. Ich bin überzeugt, dass die frühe Einbeziehung von Betroffenen Regelungsvorhaben der Bundesregierung verbessert.

Mit Blick auf die Auswirkungen von Neuregelungen und Rechtsänderungen auf Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung war das Jahr 2020 ein Jahr mit Licht und Schatten. Zwar ist der Aufwand für die Bürgerinnen und Bürger zurückgegangen, der laufende Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung hat sich aber erhöht. Auch der Aufwand der Wirtschaft für die Umstellung auf neue Regelungen lag deutlich über dem Niveau der Vorjahre.

Umso wichtiger ist vor diesem Hintergrund, dass Bund und Länder Ende 2020 ein gemeinsames Programm für eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung beschlossen haben. Es ist die erste Zusammenarbeit dieser Art, die sich auf einen Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und -chefs der Länder stützt. Erste Maßnahmen konnten im Jahressteuergesetz 2020 sofort umgesetzt werden, bei anderen wird es noch dauern, bis Vereinfachungen in der Fläche ankommen und zum Beispiel für Bauherren oder ehrenamtlich Aktive spürbar werden.

Für die Bundesregierung bleibt das Ziel, Recht einfach, verständlich und wirksam auszugestalten. Dazu hat neben den Instrumenten für die frühe Beteiligung und die Vorbereitung von Gesetzentwürfen auch die systematische Evaluierung von geltendem Recht eine große Bedeutung. Die nun anstehende Phase zwischen den Wahlperioden wird die Bundesregierung für Weiterbildungen in den Bundesministerien und für den Aufbau einer Plattform für Evaluierungsberichte nutzen.

Gutes Recht und eine starke Verwaltung bleiben zentrale Stärken Deutschlands! Das hat sich auch während der Pandemie gezeigt. Wir können dabei auch auf den im Jahr 2020 erreichten Fortschritten aufbauen.

Ihr

Hendrik Hoppenstedt

Kernbotschaften

Corona-Pandemie hat sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Rechtsetzung

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Rechtsetzung sind zweiseitig: Zum einen wurden zahlreiche bürokratische Hürden zumindest temporär abgebaut. Dies eröffnet die Chance, bewährte Vereinfachungen dauerhaft zu erhalten. Um der Corona-Pandemie zu begegnen und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen zu mildern, mussten andererseits Gesetzesentwürfe unter großem Zeitdruck mit entsprechend kurzen Beteiligungsfristen auf den Weg gebracht werden. Zum Teil verursachten die notwendigen Regelungen bei der Wirtschaft und der Verwaltung vorübergehend neuen Aufwand.

Die Bürokratiebremse wirkt – auch ohne EU-Ausnahme

Die Bundesregierung hat in der 19. Legislaturperiode den unter die Bürokratiebremse fallenden laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft bisher 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 743 Millionen Euro jährlich. Seit Einführung der Bürokratiebremse im Jahr 2015 beträgt der Abbauüberschuss mehr als 3,1 Milliarden Euro.

Umstellungsaufwand der Wirtschaft hoch

Der Umstellungsaufwand der Wirtschaft ist im Jahr 2020 mit 3,0 Milliarden Euro relativ hoch. In der gesamten 19. Legislaturperiode beträgt er bisher rund 4,9 Milliarden Euro. Das entspricht der Höhe des Umstellungsaufwands in der 18. Legislaturperiode. Mit 2,1 Milliarden Euro fiel fast die Hälfte der Aufwände im Umweltschutzrecht an. Die zweitgrößte Belastung entstand mit 1,1 Milliarden Euro durch Rechtsetzung im Bereich der Ernährung und Landwirtschaft. Rund 450 Millionen Euro des Umstellungsaufwands sind auf pandemiebedingte vorübergehende Belastungen zurückzuführen.

Bürokratiekostenindex erreicht erneut historischen Tiefststand

Im Jahr 2020 wurde mit einem Indexwert von 98,52 ein neuer Tiefststand an bürokratischer Belastung der Wirtschaft erreicht. Dahinter steht ein Rückgang um 109 Millionen Euro, der auf 85 neue Regelungsvorhaben sowie 69 Nachmessungen von bestehenden Informationspflichten zurückgeht.

Zeit- und Sachaufwand für Bürgerinnen und Bürger sinkt zum dritten Mal in Folge

Durch die Regelungsvorhaben der Bundesregierung wurden Bürgerinnen und Bürger 2020 zum dritten Mal in Folge entlastet: um 218 Millionen Euro laufende Sachkosten und knapp 6 Millionen Stunden. Einmalig hatten sie jedoch Mehraufwand von 67 Millionen Euro und 4,6 Millionen Stunden. Knapp die Hälfte des einmaligen zeitlichen Aufwands geht auf Corona-bedingte Vorhaben zurück.

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung mit hohem Anstieg

Die Verwaltung wurde 2020 mit 1,3 Milliarden Euro zusätzlichem Erfüllungsaufwand belastet, dem höchsten Anstieg seit der Einführung 2012. Besonders relevante Vorhaben sind hier das Grundrentengesetz, die Erhöhung der IT-Sicherheit, aber auch die Umsetzung des europäischen Mehrwertsteuer-Digitalpakets.

Neue Impulse durch stärkere Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung

Die Bundeskanzlerin sowie die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben erstmals ein gemeinsames Programm für eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung beschlossen. Das Programm enthält rund 50 Einzelmaßnahmen und Prüfaufträge. Es trägt unter anderem dazu bei, das Recht zu vereinfachen, die Gesetzgebung stärker an der Praxis zu orientieren und Bescheide und Formulare verständlicher zu machen.

Bessere Rechtsetzung im gesamten Regelungskreislauf

Gutes, praxisnahes Recht wird durch Maßnahmen entlang des gesamten Regelungskreislaufes gestaltet, etwa durch die frühzeitige Einbindung Betroffener, durch die explizite Darstellung des verfolgten Nutzens oder durch

systematische Evaluierung, um für zukünftige Regelungsvorhaben zu lernen und den Regelungskreislauf zu schließen.

Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau besonderes Anliegen der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands

Während der Corona-Pandemie wurde die Notwendigkeit wirksamer und evidenzbasierter Regelungen besonders deutlich. Nicht nur vor diesem Hintergrund war die Bessere Rechtsetzung ein besonderes Anliegen der EU-Ratspräsidentschaft von Deutschland im zweiten Halbjahr 2020. Leitgedanke war es, durch Erhöhung von Effektivität, Effizienz, Innovationsfreundlichkeit und Zukunftssicherheit des EU-Regulierungsrahmens die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum der europäischen Wirtschaft zu steigern, ohne dabei bestehende Schutzstandards abzusenken oder der Fortentwicklung des Rechts entgegenzuwirken. Auch One in, one out auf EU-Ebene war während der deutschen Ratspräsidentschaft präsent, und so wurde die EU-Kommission unter DEU-Ratspräsidentschaft vom Rat aufgefordert, One in, one out für EU-Regelungen anzuwenden. Eine solche One in, out-Regelung wurde in 2021 von der EU-Kommission verabschiedet.

Pandemie unterstreicht Bedarf an internationaler Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch

Die Pandemie hat gezeigt, dass unkoordiniertes nationales Handeln selbst bei kurzfristigen Vorteilen für einzelne oft unbeabsichtigte Nebenwirkungen nach sich zieht. 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 Mitgliedstaaten und internationale Organisationen dabei, die Qualität des internationalen Rechts zu steigern. Dazu untersucht sie die aktuelle Praxis, veröffentlicht Beispiele guter Praxis und erarbeitet Empfehlungen.

A Corona: Auswirkungen und Chancen

Die Corona-Pandemie stellte die Bundesregierung vor große Herausforderungen. Innerhalb kürzester Zeit mussten Gesetze an die neue Situation angepasst und Hilfsprogramme aufgelegt werden. Aus der Warte der Besseren Rechtsetzung sind die Auswirkungen der Pandemie zweischneidig.

Zum einen wurden inhaltlich viele Hürden – meist zunächst befristet – abgebaut. Beispielsweise wurde die Beantragung auf Erstattung des Kurzarbeitergeldes vereinfacht, ebenso wie der Antrag auf Kinderzuschlag. Auch für die Anträge auf Wohngeld und deren Bearbeitung wurden Vereinfachungen und Erleichterungen geschaffen, die eine möglichst schnelle Auszahlung des Wohngeldes ermöglicht haben. Anhörungs- und Auslegungsverfahren im Planungsrecht wurden um digitale Optionen erweitert und digitale Gremienarbeit ermöglicht. Ein weiteres Beispiel für pandemiebedingte Erleichterungen ist das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, das unter anderem Flexibilisierungen von Vorschriften in medizinischen und pflegerischen Einrichtungen vorsieht.

Diese und weitere zeitlich befristete Maßnahmen, die die Bundesregierung zur Bekämpfung der Folgen der Pandemie getroffen hat, bieten die Chance auf dauerhafte Entlastungen. Die Bundesregierung wird sich genau anschauen, wie die Maßnahmen gewirkt haben, und prüfen, ob eine Entfristung sinnvoll ist.

Während der Pandemie hat der Staat auch bewiesen, schnell und zielgerichtet handeln zu können. Binnen weniger Tage wurde eine Vielzahl von Gesetzen und Hilfsprogrammen beschlossen. Auch die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen verlief weitgehend schnell und unbürokratisch:

So wurden etwa sogenannte Digitalisierungslabore in kürzester Zeit auf Onlineformate umgestellt und auf gerade in der Pandemie besonders relevante Leistungen ausgerichtet, etwa um einen Onlineantrag für die Erstattung von Lohnausfall aufgrund von Quarantäne oder Schul-/Kitaschließung bereitzustellen. Im Zuge der Unterstützung von Unternehmen und Soloselbständigen in der Corona-Pandemie gelang durch die digitale Abwicklung der Überbrückungshilfen ein großer Sprung bei der Digitalisierung der Verwaltung sowie eine Intensivierung der Zusammenarbeit von Bund, Ländern, Ressorts, Behörden und öffentlichen Stellen. Darauf kann im weiteren Verlauf aufgesetzt werden. Auch die Lerneffekte bei prüfenden Dritten und Unternehmen sind erheblich.

Der große Zeitdruck, unter dem viele Regelungsvorhaben entstanden sind, bedeutete aber auch, dass Beteiligungsfristen oft nur wenige Tage betragen. So nachvollziehbar diese Vorgehensweise in Zeiten der Pandemie ist, so sehr ist die Bundesregierung bemüht, kurze Beteiligungsfristen im Sinne einer besseren Rechtsetzung künftig zu vermeiden. In einem gemeinsamen Programm von Bund und Ländern für eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung vom 2. Dezember 2020 hat die Bundesregierung zugesagt, Beteiligungsfristen von grundsätzlich nicht kürzer als vier Wochen anzustreben. Auch hat die Gesetzgebung infolge der Corona-Pandemie Kosten verursacht: rund 450 Millionen Euro vorübergehenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und knapp 600 Millionen Euro vorübergehenden Erfüllungsaufwand für die öffentliche Verwaltung.

B Zentrale Kennzahlen zur Bürokratiebegrenzung für die Wirtschaft

B.1 Die Bürokratiebremse (One in, one out-Regel)

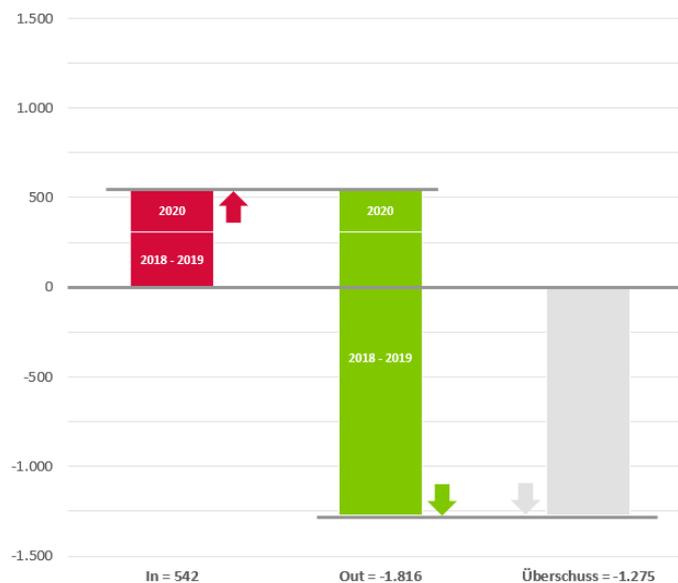
Die Bundesregierung stellt seit dem Jahr 2015 mit der Bürokratiebremse sicher, dass der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, der von der One in, one out-Regel erfasst wird, nicht steigt. Dabei gilt das Prinzip: Wenn sich durch eine neue Regelung laufender Erfüllungsaufwand erhöht, muss dieser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

Ziel der Bürokratiebremse ist es, die Wirtschaft langfristig zu entlasten. Dies ist der Bundesregierung im betrachteten Bilanzierungszeitraum vom 14. März 2018 bis 31. Dezember 2020 gelungen. Der für One in, one out relevante laufende Erfüllungsaufwand der Unternehmen ist um rund 1.275 Millionen Euro gesunken (Abbildung 1).

Abbildung 1

One in, one out – Bilanz der Bundesregierung in der 19. Legislaturperiode (14.03.2018 bis 31.12.2020)

Angaben in Millionen Euro p.a.



Insgesamt gab es 201 Regelungsvorhaben der Bundesregierung, die unter die Bürokratiebremse fallen (Abbildung 2). Dazu gehören 121 Initiativen, welche die Wirtschaft mit 542 Millionen Euro pro Jahr belasten. Demgegenüber stehen 80 Vorhaben, die zu einem Abbau von laufendem Erfüllungsaufwand um 1.816 Millionen Euro führten. Die größten Entlastungen („out“) wurden dabei in Themenfeldern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) mit –840 Millionen Euro und des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) mit –585 Millionen Euro umgesetzt. Von den elf Ressorts, die Erfüllungsaufwand generiert haben, ist es sieben gelungen, ihren Aufwand selbst zu kompensieren. Nur vier Bundesministerien haben bisher keine zumindest ausgeglichene Bilanz erzielen können.

Abbildung 2

One in, one out – Gesamtbilanz nach Ressorts (14.03.2018 bis 31.12.2020)

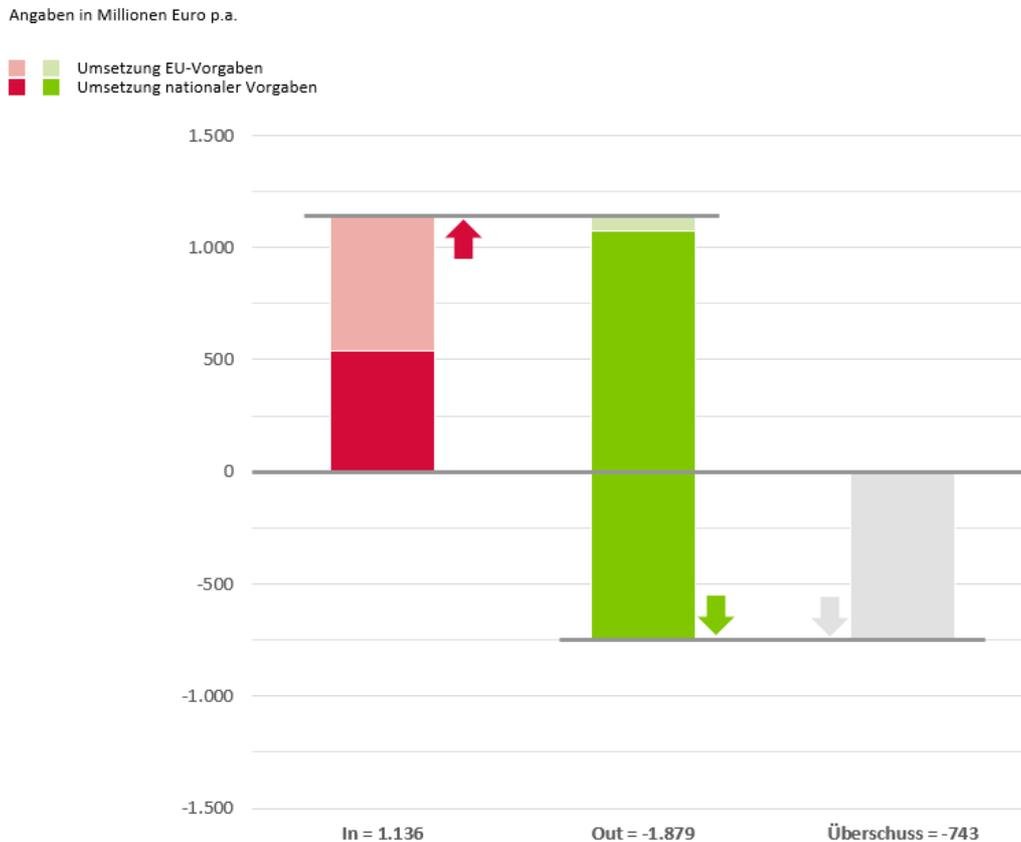
	Anzahl der relevanten Regelungsvorhaben		In	Out	Saldo 19. LP	Saldo 18. LP	Summe 18. und 19. LP
	belastend	entlastend	in Mio. Euro			in Mio. Euro	
AA							
BMI	12	2	32,3	52,1	-19,8	-10,1	-29,9
BMJV	12	7	12,8	36,3	-23,5	-453,2	-476,7
BMF	17	9	70,1	584,8	-514,7	-144,5	-659,2
BMWi	17	22	62,7	17,4	45,3	-403,8	-358,5
BMAS	12	6	34,8	840,4	-805,6	-138,6	-944,3
BMEL	6	8	8,4	31,3	-22,9	-11,6	-34,5
BMVg						-0,1	-0,1
BMFSFJ	3	1	2,5	0,7	1,8	0,0	1,8
BMG	12	6	191,6	7,8	183,8	-39,7	144,1
BMVI	10	8	24,3	48,2	-23,8	-74,5	-98,3
BMU	8	7	48,7	196,4	-147,7	-596,2	-743,9
BMBF	12	4	53,6	1,0	52,6	-0,6	51,9
BMZ							
BKM						1,9	1,9
BReg							
Insgesamt	121	80	541,8	1.816,4	-1.274,6	-1.871,0	-3.145,7

Betrachtet man nur die Rechtsetzung im Jahr 2020 (Anlage 1), gibt es 93 Vorhaben, bei denen sich Belastungen und Entlastungen nahezu die Waage halten. Im Saldo wurden 0,2 Millionen Euro an Erfüllungsaufwand im vergangenen Jahr abgebaut. Die Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag zum Siebten Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze hat beispielsweise zu einem Out von 114 Millionen Euro geführt, während das Patientendaten-Schutz-Gesetz (PDSG) ein In von 117 Millionen Euro verursacht hat.

Die One in, one out-Regel wird nicht auf alle von der Bundesregierung verabschiedeten Vorhaben angewendet. Ausnahmen gehen dabei vor allem auf die nationale Umsetzung von EU-Recht zurück. Innerhalb der 19. Legislaturperiode wurde die Wirtschaft dadurch zusätzlich um 594 Millionen Euro belastet und um 62 Millionen Euro entlastet. Mit der Verordnung zur Neufassung der Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen und zur Änderung der Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen wurden beispielsweise von der EU beschlossene Emissionsanforderungen umgesetzt, die 107 Millionen Euro Erfüllungsaufwand verursachen. Abbildung 3 zeigt jedoch, dass selbst unter Berücksichtigung der Ausnahmetatbestände die Unternehmen um –743 Millionen Euro im Bilanzierungszeitraum entlastet wurden.

Abbildung 3

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 31.12.2020)



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.

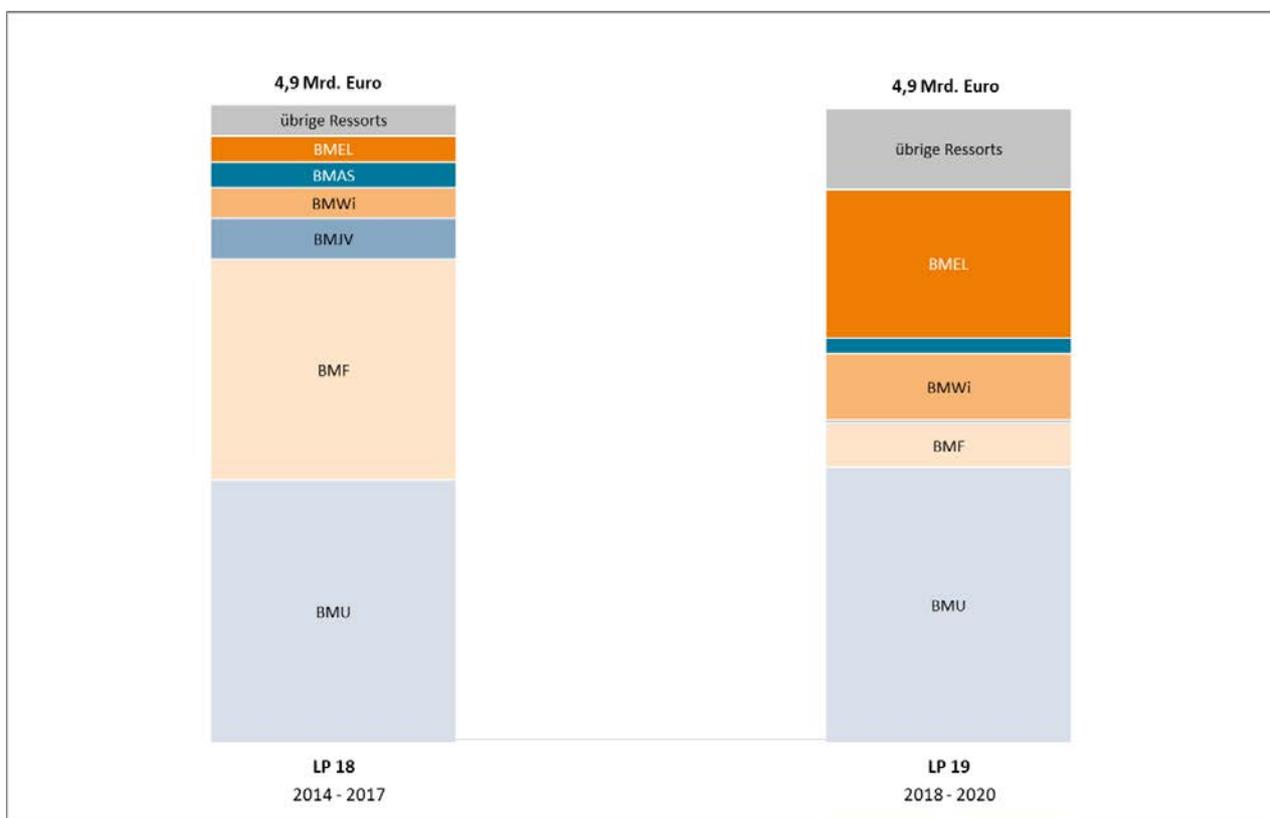
B.2 Umstellungsaufwand: Transparenz und Begrenzung

Der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau hat 2019 das „Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand für die Wirtschaft und zu dessen wirksamer und verhältnismäßiger Begrenzung“ beschlossen. Während die Bürokratiekostenbremse die Belastung der Wirtschaft durch laufenden Aufwand beobachtet, wird hier der Umstellungsaufwand in den Fokus genommen.

Der Umstellungsaufwand der Wirtschaft betrug im Jahr 2020 rund 3 Milliarden Euro. In der gesamten 19. Legislaturperiode beträgt er bisher rund 4,9 Milliarden Euro. Das entspricht in etwa dem Umstellungsaufwand in der 18. Legislaturperiode (Abbildung 4). Dabei fiel erneut mit 2,1 Milliarden Euro fast die Hälfte der Aufwände im Umweltschutzrecht an. Die zweitgrößte Belastung entstand mit 1,1 Milliarden Euro durch Rechtsetzung im Bereich der Ernährung und Landwirtschaft. Im Vergleich zur vergangenen Legislaturperiode fällt der Umstellungsaufwand durch Regelungsvorhaben im Gebiet der Steuern und Finanzen dieses Mal niedriger aus.

Abbildung 4

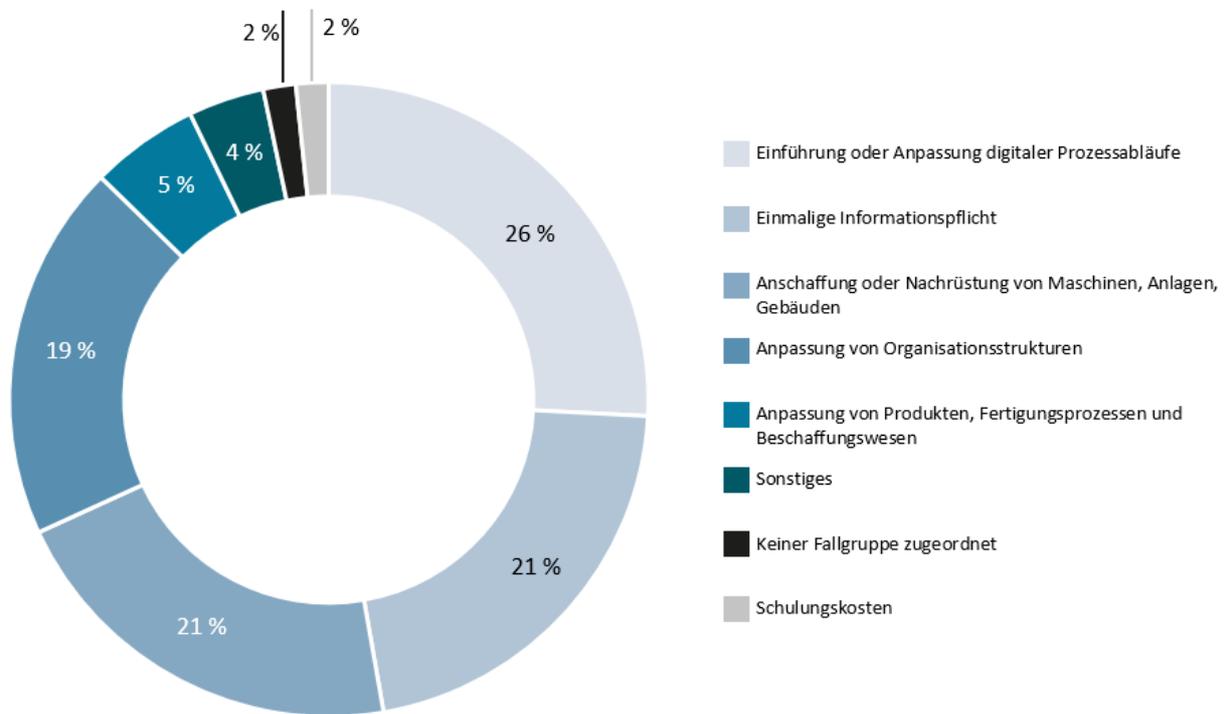
Entwicklung des Umstellungsaufwands der Wirtschaft



Um mehr Transparenz darüber herzustellen, durch welche Art von Maßnahmen Umstellungsaufwand entsteht, wird dieser kategorisiert und vom Statistischen Bundesamt (StBA) in einer Datenbank erfasst. Dabei werden alle Regelungsvorhaben mit einem Umstellungsaufwand ab 10 Millionen Euro oder Einzelvorgaben, die eine Million Euro oder mehr an Umstellungsaufwand erzeugen, berücksichtigt. Dies trifft im Jahr 2020 auf 182 Vorgaben aus 71 Regelungsvorhaben zu.

Abbildung 5

Prozentualer Anteil der Vorgaben je Fallgruppe im Jahr 2020

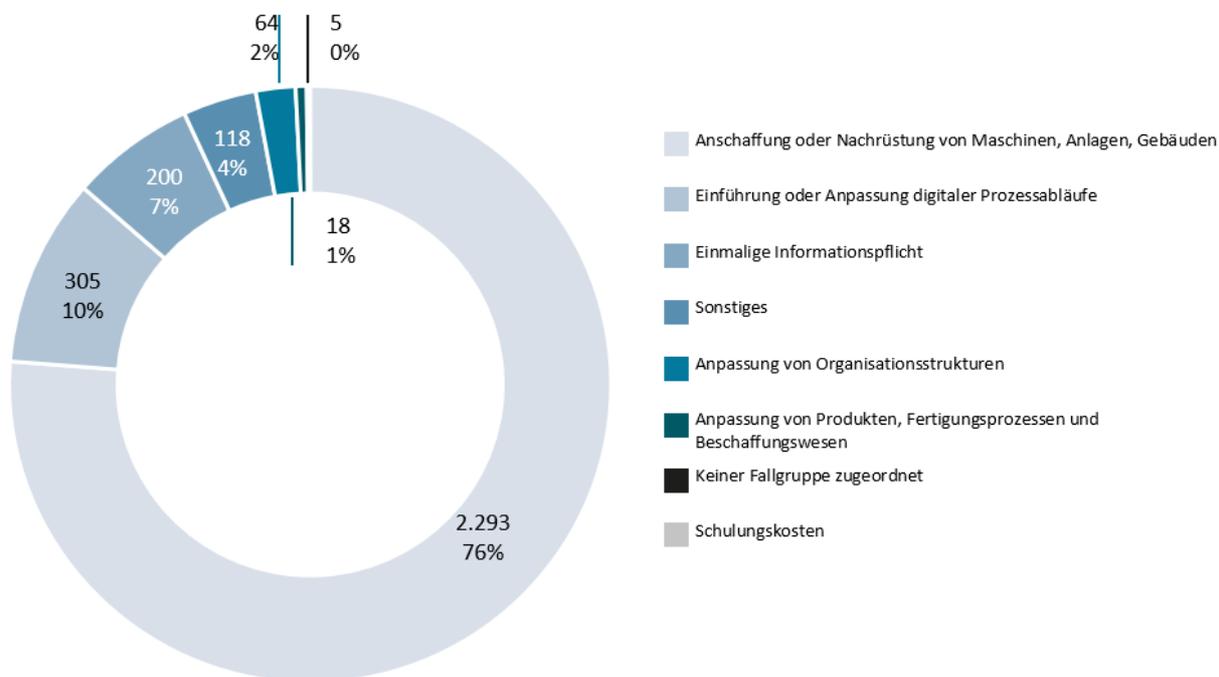


Rund ein Viertel der Vorgaben ist dabei der Kategorie Einführung oder Anpassung digitaler Prozessabläufe zuzuordnen, und jeweils etwa ein Fünftel der Vorgaben fällt in die Kategorien Einmalige Informationspflicht, Anschaffung oder Nachrüstung von Maschinen, Anlagen, Gebäuden sowie Anpassung von Organisationsstrukturen (Abbildung 5). Ein etwas anderes Bild ergibt sich aus der Verteilung des Erfüllungsaufwands in Euro nach den einzelnen Kategorien (Abbildung 6). Mit 2.293 Millionen Euro machen die Anschaffung oder Nachrüstung von Maschinen, Anlagen und Gebäuden über 76 Prozent des Umstellungsaufwands aus. Darauf folgt die Einführung oder Anpassung digitaler Prozessabläufe mit rund 305 Millionen Euro. Über 86 Prozent der einmaligen Aufwände und damit das größte Entlastungspotenzial sind diesen beiden Kategorien zuzuordnen. Bei einer Auswertung von Vorgaben aus den Jahren 2012 bis 2018 lag der Anteil noch bei 75 Prozent.

Abbildung 6

Prozentualer Anteil des aufsummierten Umstellungsaufwands je Fallgruppe im Jahr 2020

Angaben in Millionen Euro p.a.



Detailliertere Beschreibungen der Vorgaben mit besonders hohem Umstellungsaufwand finden Sie in Kapitel I, Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands.

C. Neue Impulse durch stärkere Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung

Die Bundeskanzlerin sowie die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben am 2. Dezember 2020 erstmals ein gemeinsames Programm für eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung beschlossen. Mit dem Programm legen Bund und Länder den Grundstein für eine dauerhaft intensivere Zusammenarbeit bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften.

Das Programm enthält rund 50 Einzelmaßnahmen und Prüfaufträge. Es trägt unter anderem dazu bei, das Recht zu vereinfachen, die Gesetzgebung stärker an der Praxis zu orientieren und Bescheide und Formulare verständlicher zu machen. Bund und Länder wollen außerdem die Bürgerfreundlichkeit der Verwaltungen in den Ländern und Kommunen stärken, indem die Erfordernisse der Verwaltungspraxis künftig verstärkt bei der Rechtsetzung des Bundes berücksichtigt werden. Sie fördern gemeinsam eine auf praktische Erfahrungen, Daten und Werte gestützte Gestaltung von Politik und Recht. Das Ziel ist, Wirksamkeit und Zukunftsorientierung des Rechts zu steigern, damit Verwaltungen vor Ort als gute Partner mit Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft zusammenarbeiten können.

In ausgewählten Bereichen wollen Bund und Länder damit rechtliche Hindernisse für flexibles, bürgerorientiertes Handeln der Verwaltung aus dem Weg räumen. Unter anderem sollen

- die gemeinnützige Arbeit von Vereinen, Ehrenamt und Stiftungen vereinfacht werden,
- der Mittelabfluss bei Finanzhilfen und Zuwendungen des Bundes – zum Beispiel, um den öffentlichen Raum zu beleben – soweit möglich befördert werden und
- Belastungen der Arbeitgeber durch teils unterschiedliche Entgeltbescheinigungen verringert werden.

Das Programm trägt außerdem dazu bei, private Bauherren zu entlasten und den Wohnungsbau zu fördern. Um die Übergabe von Betrieben an Nachfolger zu erleichtern, setzen Bund und Länder eine Taskforce ein.

Dem Beschluss ist im Jahr 2020 eine Reihe von Workshops vorausgegangen. Beschäftigte aus Ländern, Kommunen und ihren Spitzenverbänden, Gewerkschaften sowie Fachleute aus Bundesministerien und Wissenschaft haben im Laufe des Jahres 2020 insgesamt über 170 Vorschläge entwickelt und beraten.

Der vollständige Beschluss findet sich im Anhang.

D. Bessere Rechtsetzung durch frühe Beteiligung, Nutzendarstellung und systematische Evaluierung

D.1 Frühe Beteiligung Betroffener bei der Rechtsetzung

Das Bundeskanzleramt unterstützt die Ressorts dabei, ihre Praxis der frühen Beteiligung Betroffener bei der Gesetzgebung weiter zu entwickeln. Es strukturiert den Erfahrungsaustausch zwischen den Ressorts, bietet individuelle Beratung der Ministerien und Fortbildungen an und entwickelt zusammen mit den Ressorts Strategien und Programme zur Stärkung der frühen Beteiligung fort. Dabei stehen die praktischen Aspekte von Umsetzung und Vollzug sowie die Passgenauigkeit der angestrebten gesetzgeberischen Maßnahmen für die betroffenen Zielgruppen im Vordergrund.

Die Bundesregierung hat ihre 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. Im Jahr 2019 waren dies 56 aus elf Ressorts und dem Bundeskanzleramt. 2020 nannten 13 Ressorts 133 weitere Beispiele guter Praxis. Die Bandbreite und die Vielfältigkeit der möglichen Formate von frühen Beteiligungen Betroffener sind sehr groß. So werden kleinere Gesprächskreise, größere Veranstaltungen, Dialogreihen und feste Institutionen wie das Praktikernetzwerk Landwirtschaft genannt. Innovative Formate setzt z. B. das BMU in ausgewählten Fällen ein, indem es Bürgerräte mit praktischer Erprobung einbindet (zum Beispiel nachhaltiger Konsum).

Das Bundeskanzleramt unterstützt die dezentrale Stärkung der Beteiligung der Ressorts. So lud es 2020 zu einem zweiten Erfahrungsaustausch zwischen den Ministerien ein und bietet unmittelbare sowie individuelle Beratung bei praktischen und strategischen Fragen an (Beratungssprechstunde). Hier können sich Interessierte formlos beraten lassen. Zudem hat das Bundeskanzleramt eine neue Internetseite geschaffen. Die Seite „Beteiligung auf Bundesebene“ macht auf die Beteiligungen der Ressorts aufmerksam. Das dient der besseren Auffindbarkeit der Beteiligungen durch Bürgerinnen und Bürger, macht transparent, wo der Sachverstand der Praxis frühzeitig in Regulierungsentscheidungen einfließt und dient auch ressortintern als Informationsgrundlage. Ein weiterer Aspekt der Zusammenarbeit zwischen Ressorts und Bundeskanzleramt ist die Stärkung der frühen Beteiligung in den Ressorts. Hierzu hat das Bundeskanzleramt ein Eckpunktepapier erarbeitet.

Auch unabhängig von konkreten Regelungsvorhaben tritt die Bundesregierung direkt mit Bürgerinnen und Bürgern zu spezifischen Verbesserungsvorschlägen und Anregungen in Kontakt, z.B. bei den regelmäßig stattfindenden Lebenslagenbefragungen oder auf Grund von Kontaktformularen auf der Internetseite „amtlich-einfach“. Neben umfangreichen Hintergrundinformationen zu unterschiedlichen Behördenkontakten je nach Lebenssituation bietet die Initiative „amtlich-einfach“ Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, Feedback zu bestimmten Lebenslagen zu geben. Diese Eingaben – ob Fragen, Verbesserungsvorschläge oder andere Kommentare – werden sorgfältig geprüft und von den zuständigen Stellen beantwortet. Im Jahr 2020 sind über das Portal 153 Eingaben eingegangen.

Vier Beispiele gelungener Beteiligung Betroffener

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Im Rahmen des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum wurden bei der Bürgerbeteiligung und sozialen Teilhabe für Nachhaltigen Konsum Bürgerinnen und Bürger aus verschiedenen Bevölkerungskreisen einbezogen, um über nachhaltige Lebensstile, die Ökologisierung des Konsumverhaltens und die Stärkung der Teilhabe der Bevölkerung zu diskutieren. Ein Schwerpunkt war die Frage, wie nachhaltiger Konsum helfen kann, gesellschaftliche Teilhabe für benachteiligte Gruppen zu ermöglichen und welche gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen hierfür geschaffen werden müssen.

Das Forschungsprojekt beinhaltete neben einem Onlinedialog, einem Verbraucherpanel und Ideenwerkstätten auch reallaborähnliche Veranstaltungen wie Kurzzeitexperimente, bei denen praktisch erprobt wurde, wie nachhaltige Konsumpraktiken in der gesamten Bevölkerung verbreitet werden können. Es wurden beispielsweise Lastenräder ausgeliehen und eine Schulprojektwoche zur Einführung jüngerer Menschen in den nachhaltigen Konsum wurde durchgeführt. Das Projekt fand im November 2020 seinen Abschluss, als Projektergebnisse auf dem Dialogforum zur Weiterentwicklung des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum vorgestellt und diskutiert wurden (siehe <https://www.bmu.de/nachhaltiger-konsum-teilhabe/>).

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Die Kaufentscheidungen bei Lebensmitteln von Verbraucherinnen und Verbrauchern sollen durch eine erweiterte Nährwertkennzeichnung erleichtert werden. Dafür wurde der Nutri-Score eingeführt. Er ermöglicht auf einen Blick, den nährwertbezogenen Gesamtwert eines Lebensmittels zu erkennen und mehrere Produkte der gleichen Lebensmittelkategorie miteinander zu vergleichen. Seit Inkrafttreten der Ersten Verordnung zur Änderung der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung am 6. November 2020 können Unternehmen den Nutri-Score rechtssicher in Deutschland verwenden.

Um ein erweitertes Nährwertkennzeichnungsmodell auf der Vorderseite von Lebensmittelverpackungen im nationalen Recht zu verankern, wurden schon vor der Festlegung auf ein Modell und dem eigentlichen Rechtsetzungsprozess umfangreiche Beteiligungen und Diskussionen mit Betroffenen aus allen Bereichen durchgeführt. Insbesondere Aussagekraft, Nutzen und Nachteile der möglichen Lösungen wurden intensiv und kontrovers diskutiert. Auf Bitte des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat das Max-Rubner-Institut eine ernährungswissenschaftliche Bewertung verschiedener Modelle durchgeführt. Auf deren Basis fanden mehrere Gesprächsrunden mit Vertreterinnen und Vertretern der Koalitionsfraktionen des Deutschen Bundestages, des Lebensmittelverbands Deutschland e. V. und des Bundesverbands der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände e. V. statt. In diesen Gesprächsrunden wurde unter anderem vereinbart, welche Modelle in einer unabhängigen Verbraucherforschung auf ihre Verständlichkeit untersucht werden sollen. Es sollte herausgefunden werden, welches dieser Modelle im Alltag am meisten Orientierung im Hinblick auf einen gesunden Ernährungsstil geben könnte. Das Ergebnis der mehrstufigen wissenschaftlichen Untersuchung ergab eindeutig, dass der Nutri-Score das System ist, das von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Deutschland am besten wahrgenommen und verstanden wird. Auf Grundlage dieses Ergebnisses hat das BMEL einen Verordnungsentwurf vorgelegt, welcher alle Schritte des Rechtsetzungsverfahrens durchlaufen hat und am 6. November 2020 in Kraft getreten ist.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Deutschland war verpflichtet, bis Juni 2021 die europäische Urheberrechtsreform in deutsches Recht umzusetzen. Die neue Regulierung wurde insbesondere in Deutschland kontrovers diskutiert und löste im Frühjahr 2019 öffentliche Proteste aus („Upload-Filter“).

Das federführende Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) entschloss sich, noch vor Veröffentlichung erster Umsetzungsentwürfe im Sommer 2019 mit einer strukturierten Beteiligungsmatrix einen umfassenden Konsultationsprozess zu den Maßgaben der Richtlinien durchzuführen. Über 100 Stellungnahmen gingen ein und wurden auf der Website https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Konsultation_Umsetzung_EU_Richtlinien_Urheberrecht.html veröffentlicht. Dies erlaubte es, die Positionen der interessierten Kreise im weiteren Verfahren bereits beim Verfassen der ersten Entwürfe zu antizipieren.

Darüber hinaus entschied sich das BMJV im Jahr 2020, vor dem Referentenentwurf zwei Teil-Diskussionentwürfe zu veröffentlichen (siehe https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Gesetz_I_Anpassung-Urheberrecht-dig-Binnenmarkt.html und https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Gesetz_II_Anpassung-Urheberrecht-dig-Binnenmarkt.html?).

Üblicherweise wird ein Referentenentwurf als „erster Text“ vorgelegt. Referentenentwürfe müssen grundsätzlich mit allen Ressorts konsentiert werden, was in der Praxis nicht selten dazu führt, dass innovative Lösungsvorschläge auf der Strecke bleiben. Zudem bindet sich die Politik faktisch, strukturelle Änderungen sind im weiteren Verfahren (politisch) kaum noch möglich. Diskussionentwürfe können – wie der Name bereits sagt – eine offenere fachliche und politische Diskussion anstoßen. Auch kann das federführende Ressort diesen „Prototypen“ einer künftigen Regulierung im weiteren Verfahren leichter wieder ändern.

Für die zuständige Arbeitseinheit kann dies zunächst einen erheblichen Mehraufwand bedeuten. Dies wirkt sich aber positiv bei der Qualitätssicherung aus und kann die weiteren Durchgänge beschleunigen. Denn schon bei der Erstellung des ersten „formellen“ Entwurfs (= Referentenentwurf) können die Legisten auf das qualifizierte Feedback zu den Normvorschlägen des Diskussionentwurfs zurückgreifen. Im „klassischen“ Verfahren ist dies erst – in der Praxis unter erheblichem Zeitdruck – bei Erarbeitung des Regierungsentwurfs möglich.

Bundesministerium der Verteidigung

Änderung der Soldatenlaufbahnverordnung/Beurteilungsbestimmungen als Grundlage der zum 31. Juli 2021 vorgesehenen Einführung eines neuen Beurteilungssystems der Soldatinnen und Soldaten

Unabhängig von der grundsätzlichen Zweckbestimmung eines jeden Beurteilungssystems wurde bei der Erarbeitung der neuen Regelung auch einem neuen bedeutenden Aspekt Rechnung getragen – der Aufwandsbegrenzung im Beurteilungsprozess. Das neue Beurteilungssystem setzt bei der Erstellung der Beurteilung erheblich stärker als bisher auf die Nutzung der digitalen Möglichkeiten. Besonderer Wert wurde dabei auf die Integration in das Personalwirtschaftssystem und damit eine optimierte Datenqualität gelegt. Durch die neue Gestaltung der Eintragungsmöglichkeiten soll die stringente und widerspruchsfreie Befüllung gefördert werden. So wird der Aufwand für die Bearbeitung reduziert und die Aussagekraft sowie Rechtssicherheit erhöht. Mit Blick auf die Nutzerorientierung wird darüber hinaus die Offlinebearbeitung möglich sein, der Anteil der freien Beschreibung deutlich reduziert und zudem im Zeilenumfang begrenzt.

Das grundlegende Prinzip, dass Eignung, Befähigung und Leistung den Maßstab förderlicher Verwendungs- und Auswahlentscheidungen bilden, wird in Folge der inhaltlichen und technischen Ausgestaltung begünstigt, da der Möglichkeit inflationär vergebener Spitzenbeurteilungen und ausufernder „Beurteilungsprosa“ zu Gunsten der Sachlichkeit Einhalt geboten wird. Dieser Maßstab sowie eine gleichzeitig konsequente Ausrichtung auf eine verfahrensseitige Aufwandsbegrenzung wurde gleichermaßen bei der Erarbeitung von Auswahlentscheidungen i. V. m. der Neuausrichtung der Laufbahn der Mannschaften des Truppendienstes (Msch TrD) angelegt (im Rahmen der Personalstrategie der Bundeswehr wurde die Laufbahn Msch TrD um zwei neue Dienstgrade erweitert – Dienstgradbezeichnungen: Korporal/Stabskorporal).

Alle diesbezüglichen Verfahrensbestimmungen wurden von Beginn an unter intensiver Einbeziehung der Streitkräfte, der Beteiligungsgremien und zuständigen Fachreferate aller Organisationsbereiche erörtert. Der Aspekt einer möglichst aufwandsarmen Ausgestaltung hat den Diskussionsprozess durchweg begleitet, wodurch ein zweckdienliches, schlankes Verfahren im Konsens erarbeitet werden konnte. Darüber hinaus wurde auf eine allgemeine schriftliche Belehrung des betroffenen Personals zu Gunsten der eigenverantwortlich wahrzunehmenden Informationspflicht der Vorgesetzten verzichtet.

Anwendungsbeispiel

Einführung einer Allgemeinen Geschäftsordnung für den Geschäftsbereich

Es gilt, transparente, schlanke und bruchstellenfreie Prozesse, die die Effizienz im Arbeitsalltag der Beteiligten steigern und umfänglich digital bewältigt werden können, real werden zu lassen. Als markantes Beispiel hierfür sei die Ausgestaltung und Inkraftsetzung der „Allgemeinen Geschäftsordnung“ für die Bundeswehr genannt, wodurch gleichzeitig den Vorgaben aus dem Regierungsprogramm Digitale Verwaltung entsprochen wurde. Seit dem Jahreswechsel gibt es für die Dienststellen der Bundeswehr damit erstmals eine zentrale Regelung für den allgemeinen Dienstbetrieb. Organisatorische Regelungen in der Bundeswehr haben sich bisher auf die Papierform bezogen. Die Allgemeine Geschäftsordnung (AGO) rückt jedoch die digitale Welt in den Fokus. Akten, Dokumente und Vorgänge sollen künftig konsequent digital erstellt und verwaltet werden. Vorgaben zur papierlosen Kommunikation sind deshalb ebenso in der AGO enthalten wie zur rechtssicheren Nutzung elektronischer Signaturen.

Die AGO vereinheitlicht die Regelungen für das Stabs- und Verwaltungshandeln in der Bundeswehr. Als übergreifende Vorschrift bildet sie die Grundlage für die digitale Verwaltungsarbeit und legt für die gesamte Bundeswehr einen einheitlichen Handlungsrahmen fest. Sie ist also eine Geschäftsordnung für alle. Insgesamt fasst die AGO bestehende Vorschriften zusammen und verweist auf weiterführende Regelungen unter anderem zu Fachaufsicht, Revision oder Datenschutz.

D.2 Darstellung des Nutzens in Regelungsvorhaben

Der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau hat mit Beschluss vom 26. November 2019 klargestellt, dass er die Darstellung des Nutzens in Gesetzesvorlagen unterstützt, da dies nicht nur international weit verbreitet ist und den Empfehlungen der OECD entspricht, sondern auch 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 ermöglicht.

Der Nutzen kann unterschiedlich aufwändig und in unterschiedlicher Tiefe beschrieben werden. Die Bandbreite der Darstellungsmöglichkeiten reicht von der weniger aufwendigen qualitativen, über die quantitative, hin zur monetarisierten Beschreibung (d.h. einer Wirkung mit einem Geldwert). Abgestellt werden kann auf die positiven Wirkungen der Regelung auf die jeweiligen Betroffenen. Mögliche Betroffene sind Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung. In die Betrachtung einbezogen werden können unmittelbare Vorteile oder auch mittelbare.

Ob und in welchem Umfang der Nutzen im Referentenentwurf gesondert darzustellen ist, liegt im Ermessen derjenigen, die die Regelung entwerfen. Beim Umfang, der Detailschärfe bzw. der Einbeziehung von Daten kann die politische Relevanz des Regelungsvorhabens und die Datenverfügbarkeit von Bedeutung sein. 2020 wurde eine Checkliste erarbeitet, die bei der Umsetzung herangezogen werden kann.

Ausführungen zum Nutzen können im Vorblatt des Regelungsentwurfes unter „B. Lösung; Nutzen“ aufgenommen werden. Eine Unterüberschrift „B.2 Nutzen“ kann ergänzt werden. In eNorm-Dokumenten ist das bereits möglich und eNorm weist in der aktuellen Version auf diese Option ausdrücklich hin.

Die Checkliste enthält u. a. Hinweise auf hilfreiche Datenbanken, unterstützende Literatur und Ansprechpartner in der Bundesverwaltung:

- Datenbank aller rechtlichen Vorgaben: www.destatis.de/webskm
- Datenbanken, Visualisierungen, statistisches Adressbuch, open data https://www.destatis.de/DE/Service/_inhalt.html
- Experimentelle Daten des StBA: https://www.destatis.de/DE/Service/EXDAT/_inhalt.html
- Akkreditierte Datenzentren des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten <https://www.ratswd.de/forschungsdaten/fdz>
- „Methodenbaukasten“ für die quantitative und monetäre Bewertung des Nutzens von Regelungsvorhaben Februar 2014 <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975232/1818280/3d4a930aaf701b691f852634c3e315d1/2020-11-20-methodenbaukasten-nutzen-data.pdf?download=1>, oder beispielsweise auch Informationen des Umweltbundesamtes: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/methodenkonvention-30-zur-ermittlung-von-0>.
- Dienstleistungszentrum für Bessere Rechtsetzung im Statistischen Bundesamt, das BMU, Referat G I 3 Informationsfreiheitsrecht, Aarhus-Konvention, Umwelthaftungsrecht, Bessere Rechtsetzung gI3@bmu.bund.de und das Umweltbundesamt FG I 1.4.

D.3 Evaluierung

Funktionieren Gesetze und Rechtsverordnungen wie beabsichtigt? Werden die angestrebten Ziele erreicht? Gibt es nicht beabsichtigte 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, welches die Evaluierung wesentlicher Regelungsvorhaben vorsieht. Ein Vorhaben gilt als wesentlich, wenn der vor dessen Inkrafttreten geschätzte jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft oder die Verwaltung den Betrag von einer Million Euro übersteigt. Auch wenn für Bürgerinnen und Bürger der jährliche Sachaufwand mindestens eine Million Euro oder der jährliche Zeitaufwand mindestens 100.000 Stunden beträgt, gilt ein Vorhaben als wesentlich. 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. 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. Auch sollen interne, also von den Ministerien selbst erstellte Evaluierungsberichte grundsätzlich vor ihrer Veröffentlichung durch eine unabhängige Stelle hinsichtlich ihrer Qualität überprüft werden. Die Ressorts sollen 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.

Auch unabhängig von der Höhe der Erfüllungskosten werden Regelungen evaluiert. So wurde z. B. im November 2020 eine im Auftrag des Umweltbundesamts erstellte Evaluation des Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG) veröffentlicht (siehe <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluation-des-umweltinformationsgesetzes-uig>). Die Untersuchung sollte der Frage nachgehen, ob die gesetzlichen Ziele des UIG, für einen freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen des Bundes und für eine aktive Verbreitung der Umweltinformationen zu sorgen, in der Praxis erreicht werden. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass sich das UIG im Wesentlichen bewährt hat. Der dabei vorgelegte Vorschlag, einen Umweltinformationsbeauftragten beim Datenschutzbeauftragten des Bundes zu schaffen, wurde mit dem Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Umweltschadensgesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften (Bundesrats-Drucksache 567/20) aufgegriffen. Die Ombuds- und Kontrollfunktion, die der oder die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) bisher nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) wahrnimmt, wird auf den Bereich des Zugangs für Umweltinformationen ausgeweitet.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie stellt auf der Website www.evaluationen-bmwi.de die Evaluierungsberichte der Regelungsvorhaben und Fördermaßnahmen des Ministeriums zentral zur Verfügung und leistet so einen wichtigen Beitrag zur Transparenz.

E Digitalisierung

Die Digitalisierung bietet große Chancen für den Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung. So werden etwa im Zuge der Digitalisierung Prozesse hinterfragt, neu gedacht und dabei auch oft vereinfacht. Nachweise können einfacher erbracht werden bzw. müssen teils gar nicht mehr aktiv von Bürgerinnen und Bürgern oder der Wirtschaft erbracht werden. Diese Aspekte sind Schwerpunkte der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) sowie der Registermodernisierung. Wichtige Weichenstellungen, die sich im Zuge der Digitalisierung ergeben, spiegeln sich auch in der Gremienarbeit wider, ebenso wie in übergreifenden Ansätzen wie der Datenstrategie.

Weiterhin werden einzelne herausgehobene Digitalisierungsprojekte vorgestellt, die schlaglichtartig das Potenzial der Digitalisierung aufzeigen – von der Digitalisierung von Immobilienkaufverträgen bis hin zur Modernisierung des Steuervollzugs im Zollwesen.

E.1 Übergreifende Digitalisierungsansätze

Verwaltungsleistungen sollen bis 2022 digitalisiert und online sein

Angebote und Dienstleistungen der Verwaltung müssen für Bürgerinnen und Bürger wie für Unternehmen unkompliziert zur Verfügung stehen. Deshalb sollen nach den Vorgaben des OZG alle Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 digital 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.

OZG-Umsetzung: Bürgerbeteiligung und Nutzerzentrierung in Zeiten der Corona-Pandemie

Oberste Priorität bei der Umsetzung des OZG hat die Nutzerorientierung. Deshalb werden zuerst die Leistungsanträge digitalisiert, die für eine hohe Zahl an Menschen relevant sind (wie BAföG und Wohngeld). Außerdem werden die Anträge nicht einfach 1 : 1 vom Papier ins Internet übertragen, sondern anwenderfreundliche Onlineprozesse entwickelt. Nutzerinnen und Nutzer werden schon frühzeitig in den Digitalisierungsprozess eingebunden, indem sie in interdisziplinären Digitalisierungslaboren selbst an der Entwicklung von Prototypen mitarbeiten und Feedback zu den digitalen Prozessen geben.

Im Frühjahr 2020 haben das Programmmanagement der OZG-Umsetzung und die zuständigen Bundesressorts schnell reagiert, um die Nutzerzentrierung auch in Zeiten der Corona-Pandemie zu gewährleisten. So wurden krisen- und gesundheitsrelevante Leistungen priorisiert und Eilverfahren eingeleitet. In einem virtuellen Expresslabor wurden zum Beispiel innerhalb von nur 36 Tagen ein Onlineantrag für die Erstattung von Lohnausfall aufgrund von Quarantäne oder Schul-/Kitaschließung erarbeitet, im Eilverfahren der digitale Antrag für Arbeitslosengeld II fertiggestellt und innerhalb von nur dreieinhalb Wochen nach Beschluss im Konjunkturpaket der Onlineantrag für die Corona-Überbrückungshilfe entwickelt. Dabei wurde sichergestellt, dass Nutzerinnen und Nutzer weiterhin eingebunden werden und ihr Feedback berücksichtigt wird, auch wenn die Digitalisierungslabore coronabedingt nur digital stattfinden konnten.

Das OZG ist eines der zentralen Digitalisierungsvorhaben der Bundesverwaltung in den letzten Jahren. Damit sich auch Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft über die Fortschritte dieses Vorhabens informieren können, wurde die Kommunikation zum OZG mit Beginn des Jahres 2020 neu ausgerichtet und die Kommunikationskanäle diversifiziert. Neben der üblichen Pressearbeit mit Pressemitteilungen, Pressekonferenzen und Namensartikeln in Fach- und Publikumsmedien rücken soziale Medien stärker in den Fokus. Damit soll insbesondere eine zielgruppengerechte Ansprache intensiviert werden.

Der Internetauftritt www.onlinezugangsgesetz.de wurde Anfang 2020 als zentraler Nachrichtenkanal zur Umsetzung des OZG aufgebaut. In Kurzmeldungen und Namensartikeln wird über Fortschritte bei der Verwaltungsdigitalisierung berichtet, und Entwicklungen werden politisch eingeordnet. Seit April 2020 informiert zudem der OZG-Newsletter monatlich über neue digitale Verwaltungsangebote. Barrierefreie Angebote werden ausgebaut. Niedrigschwellige Angebote wie das OZG-Quiz und Erklärvideos zielen dabei besonders auf Zielgruppen jenseits der Fachöffentlichkeit ab. Das OZG-Dashboard macht den Umsetzungsfortschritt transparent und gibt Einblick in die Zufriedenheit der Nutzerinnen und Nutzer.

Auf dem offiziellen Twitter-Kanal [@bmi_bund](https://twitter.com/bmi_bund) informiert das BMI verstärkt über die Themen Verwaltungsdigitalisierung, OZG-Umsetzung und Onlineausweis. Seit Mai 2020 wird die OZG-Umsetzung zudem engmaschig auf dem offiziellen Twitter-Kanal von Staatssekretär und Bundes-CIO Dr. Markus Richter [@cio_bund](https://twitter.com/cio_bund) begleitet

und aktuelle Entwicklungen unmittelbar und direkt mit Interessierten diskutiert. Außerdem widmet sich seit Dezember 2020 ein eigener Podcast des BMI der Digitalisierung des Bundes und berichtet zum OZG-Fortschritt.

Projekt „Digitale Identitäten“

Das Projekt „Digitale Identitäten“ hat das übergeordnete Ziel, die Digitalisierung in Deutschland voranzutreiben. Vertrauenswürdige sichere digitale Identitäten sind der Schlüssel zu digitaler Souveränität. Jeder muss frei entscheiden können, mit wem und in welchem Umfang er seine Daten teilt und zwar so, dass diese nicht zwangsläufig bei großen IT-Plattformen landen. Gerade in Corona-Zeiten sind sichere digitale Identitäten aber auch essentielle Voraussetzung, um Leistungen des Staates und der Wirtschaft sicher und datenschutzkonform in Anspruch nehmen zu können.

Der staatliche Onlineausweis wurde vor zehn Jahren eingeführt. Seine hohe Sicherheit ist international anerkannt. In Deutschland haben über 62 Millionen Bürgerinnen und Bürger den Personalausweis mit dem Chip. Sie können den Online-Ausweis in Deutschland und dank eIDAS in immer mehr EU-Mitgliedstaaten nutzen. Bei knapp 39 Mio. ist dieser Online-Ausweis aktiviert (Schätzwert). In dem von Kontakteinschränkungen durch die Corona-Pandemie geprägten Jahr 2020 wurde er deutlich häufiger genutzt: Zwischen Februar und Dezember stiegen die Verwendungen des Onlineausweises um 380 Prozent.

Damit Bürgerinnen und Bürger ihre digitale Identität im Alltag einfacher und komfortabler nutzen können, wird der Bund mit dem ressortübergreifenden Projekt Digitale Identitäten den digitalen Identitätsnachweis für Bürgerinnen und Bürger durch technische und rechtliche Maßnahmen signifikant verbessern. Dabei werden folgende Ziele angestrebt:

- Bürgerinnen und Bürger können sich mit ihren Smartphones online ausweisen (Smart-eID) – ohne ihre Ausweiskarte.
- Behörden und Unternehmen können eine sichere Infrastruktur auf Smartphones nutzen, um Bürgerinnen und Bürger das Hinterlegen von Daten für Online-Dienste in ihren Smartphones anzubieten, z. B. für den digitalen Führerschein.
- Bürgerinnen und Bürger bezahlen keine Gebühren mehr für das PIN-Neusetzen (seit 1. Januar 2021 umgesetzt).
- Bürgerinnen und Bürger können ihren Ersatz-PIN-Brief von zuhause aus online bestellen
- gemeinsam mit der Wirtschaft ist ein offenes und sicheres Identitäts-Ökosystem pilotiert, mit dem Bürgerinnen und Bürger frei und selbstbestimmt ihre Daten speichern und teilen können.

Bürgerinnen und Bürger sollen staatliche Verwaltungsleistungen zukünftig über das Nutzerkonto des Bundes auch mit der Smart-eID nutzen können.

Daneben wird an der Initiierung eines Ökosystems gearbeitet, in welchem der Online-Ausweis gemeinsam mit anderen Nachweisen für eine Vielzahl von Anwendungsfällen einsetzbar wird. Im Termin der Bundeskanzlerin am 3. Dezember 2020 mit 18 hochrangigen Wirtschaftsvertretern sagte die Wirtschaft die Unterstützung des Vorhabens zu. Gemeinsam werden initiale Anwendungsfälle identifiziert und umgesetzt. Die Prozesse laufen erfolgversprechend. Für das erste Pilotvorhaben „Digitaler Hotel-Check-In“ wurde der „Go-live“ in einem weiteren Termin der Bundeskanzlerin mit Wirtschaftsvertretern am 19. Mai 2021 präsentiert.

Mit der Bereitstellung eines Sicherheits- und Identitätsmanagements für Smartphones und andere Mobilgeräte leistet die Bundesregierung einen unmittelbaren Beitrag zum einfacheren Zugang zur Daseinsvorsorge. Zugleich stärkt sie die Sicherheit und Nutzerfreundlichkeit der Internetdienste von Wirtschaft und Verwaltung für die Bevölkerung.

Registermodernisierung

Für die Digitalisierung der Verwaltung ist die geplante Modernisierung der Registerlandschaft unerlässlich. Das Koordinierungsprojekt „Registermodernisierung“ hat daher im Jahr 2020 unter Federführung des Bundes, Hamburgs und Bayerns sowie unter Einbeziehung der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT), des Aufbaustabs Föderale IT-Kooperation (FITKO) und des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) hierfür ein Zielbild erarbeitet, das klare Nutzenversprechen für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen sowie die Verwaltung abgibt:

- Umsetzung des Once-Only-Prinzips: Einfache, digitale Once-Only-Verwaltungsleistungen, sodass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ihre Daten nur einmal übermitteln und wichtige Verwaltungsleistungen „nachweisfrei“ in Anspruch nehmen können.
- Registerzensus: Ein aufwandsarmer und aktueller registerbasierter Zensus, sodass zeit- und kostenintensive Haushaltsbefragungen entfallen.
- Entlastung der Verwaltung: Effizienter und sicherer zwischenbehördlicher Datenaustausch, bei dem manuelle Überprüfungen überflüssig und somit Bearbeitungszeiten verkürzt werden.
- EU-Anschlussfähigkeit: Hohe Anschlussfähigkeit an das europäische Once-Only-System, damit EU-Bürgerinnen und EU-Bürger sowie Unternehmen Verwaltungsverfahren grenzüberschreitend online abwickeln können.
- Hoher Datenschutzstandard: Datenschutzgrundsätze werden konsequent umgesetzt und Bürgerinnen und Bürger erhalten auf Knopfdruck volle Transparenz über Datenhaltung und -austausch – das stärkt das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung.

Das Zielbild wurde am 17. März 2021 im IT-Planungsrat beschlossen. Mit dem Registermodernisierungsgesetz wurde im Frühjahr 2021 von Bundestag und Bundesrat die Rechtsgrundlage für die Einführung und Verwendung einer einheitlichen Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung beschlossen. Das Gesetz wurde am 6. April 2021 verkündet. Als nächstes folgt die Erprobung der wesentlichen Elemente des Zielbilds und die Vorbereitung der Umsetzung – konkret also der technischen Architektur (Funktionalitäten, Standards und Methoden) und Weiterentwicklung von Registern, Evaluation relevanter Rechtsfragen und Ausgestaltung einer übergreifenden Governance (Gesamtsteuerung). Dabei werden die Durchführungsrechtsakte zur SDG-Verordnung der Europäischen Union (EU) kontinuierlich bewertet und für die weitere Umsetzung berücksichtigt.

Bis Ende 2025 soll die Registermodernisierung im Wesentlichen abgeschlossen sein. Das technische System zur Umsetzung von „Once-Only“ in Deutschland ist entsprechend etabliert, der Anschluss an die zentrale Infrastruktur flächendeckend (bzw. wo sinnvoll) sichergestellt. Alle relevanten Register folgen den etablierten Standards. Rechtliche Grundlagen sind klargestellt und wo nötig präzisiert. Die entwickelte Governance sorgt für einen sicheren laufenden Betrieb und die kontinuierliche Weiterentwicklung der Registerlandschaft.

Neue Antworten für die Gestaltung der Digitalisierung

Im Jahr 2020 hat die Bundesregierung angefangen, gemeinsam an einer neuen Strategie mit dem Fokus auf Innovation und Wohlstand aus Daten zu arbeiten. Diese Datenstrategie wurde verabschiedet und umfasst vier Handlungsfelder: (1) Dateninfrastrukturen, (2) verantwortungsvolle Datennutzung (Rechtsrahmen, Datenökosysteme), (3) Datenkompetenz und (4) Staat als Vorreiter. Gemeinsam mit den Ressorts wurde an neuen Antworten gearbeitet, den rasanten digitalen Wandel bürgerzentriert, gemeinwohlorientiert und basierend auf den Werten unserer freiheitlich demokratischen Grundordnung zu gestalten. Gleichzeitig führt die Bundesregierung nun auch regelmäßig ein standardisiertes Monitoring der Digitalpolitik durch. Dieses soll gezielt weiterentwickelt werden.

Digitalisierung war Schwerpunkt der Gremienarbeit

Der Digitalrat ist das externe Expertengremium der Bundesregierung in Digitalisierungsfragen. Im Jahr 2020 lagen die Schwerpunkte auf den Themen Datenstrategie, Lernen für die digitale Welt, Digitalisierung als Chance in der Covid-19-Pandemie und Gründertum. Der Kabinettausschuss Digitalisierung verfolgt die Fortschritte der Umsetzung der Digitalvorhaben der Bundesregierung und bespricht in seinen Sitzungen bestehende Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten. Bei den Sitzungen werden regelmäßig die Fortschritte der Umsetzungsstrategie „Digitalisierung gestalten“ sowie beim Onlinezugangsgesetz (OZG) besprochen. Auch die Arbeitsgruppe „Personal in der digitalen Verwaltung (PersDIV)“ erstattet Bericht.

E.2 Herausgehobene Digitalisierungsprojekte

Umsetzung des OZG im Meldewesen

Das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesmeldegesetzes beinhaltet die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung des OZG im Meldewesen. Mit Inkrafttreten am 1. Mai 2022 soll es Bürgerinnen und Bürgern erstmals möglich sein,

1. selbst ihre Meldedaten über ein Verwaltungsportal aus dem Melderegister abzurufen und für verschiedene Zwecke weiter zu nutzen. Der elektronisch abgerufene Meldedatensatz kann einem elektronischen Antrag auf eine andere Verwaltungsleistung als Nachweis beigelegt werden;
2. statt einer schriftlichen eine elektronische Meldebescheinigung zu beantragen. Die Meldebescheinigung dient gegenüber Dritten dem Nachweis von Daten, die im Melderegister gespeichert sind;
3. nach einem Wohnungsumzug eine Anmeldung am neuen Wohnort elektronisch durchzuführen. Der in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Digitalisierung Meldewesen“ erarbeitete FIM-Prozess für die elektronische Anmeldung wird zunächst in der Hansestadt Hamburg im Rahmen eines Pilotprojektes erprobt. Der Dienst soll nach erfolgreicher Pilotierung auch für Umzüge zwischen unterschiedlichen Gemeinden umgesetzt werden und bundesweit für alle Länder im Modell „Einer für Alle“ nutzbar sein.

Diese Verwaltungsleistungen sind kostenfrei. Für die Umsetzung der elektronischen Verwaltungsleistungen bedarf es noch technischer Vorbereitungen und einer Umsetzung der fachlichen Vorarbeiten in Rechtsverordnungen.

Beantragung Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag (KiZ) wurde mit dem Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des KiZ und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz) in zwei Schritten – zum 1. Juli 2019 und zum 1. Januar 2020 – grundlegend neu gestaltet. Ziel dabei war es unter anderem, die Inanspruchnahme des KiZ zu vereinfachen. In der Umsetzung des Starke-Familien-Gesetzes wurde hierzu bereits 2019 verstärkt auf eine Vereinfachung der Antragsvordrucke hingewirkt, um diese zu verschlanken und anwenderfreundlicher zu gestalten.

Seit Anfang 2020 steht den Bürgerinnen und Bürgern zudem der Onlineantragsassistent „kiz-digital“ zur Verfügung. Die Antragstellung wird dadurch digital unterstützt. Nachweise können online hochgeladen und der Familienkasse direkt übermittelt werden. Der Antragsassistent wird kontinuierlich weiterentwickelt und um weitere Anwenderfunktionen erweitert. Ziel ist es, mittelfristig eine vollständig papierlose Antragstellung zu ermöglichen.

Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie und im Zusammenhang mit den Regelungen zum sogenannten „Notfall-KiZ“ wurde zur weiteren Erleichterung der Antragstellung und Antragsbearbeitung kurzfristig ein Kurzantrag auf KiZ eingeführt. Aufgrund der positiven Rückmeldung zu dem Kurzantrag wurde dieser auch nach Auslaufen der befristeten Regelungen zum „Notfall-KiZ“ beibehalten und dauerhaft eingeführt. Damit besteht die Möglichkeit, Folge- und Änderungsanträge als Kurzanträge zu stellen, wenn sich – vor allem beim Einkommen und den Wohnkosten – keine wesentlichen Änderungen zum letzten Antrag ergeben haben. Beim Kurzantrag wird der KiZ dann anhand der bereits vorliegenden Angaben berechnet. Weitere Nachweise sind nicht erforderlich.

Forschungskompatible elektronische Patientenakte

Mit der im Patientendaten-Schutz-Gesetz (PDSG) vorgesehenen Datenfreigabe nach § 363 SGB V können ab 2023 gesetzlich Krankenversicherte ihre in der elektronischen Patientenakte gespeicherten Behandlungsdaten für die Forschung freigeben. Die Daten werden an das Forschungsdatenzentrum beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) freigegeben. Wissenschaftliche Einrichtungen und weitere Nutzungsberechtigte können dann Anfragen an das Forschungsdatenzentrum stellen und erhalten nach einer Prüfung aggregierte und anonymisierte Ergebnisse. Alternativ können gesetzlich Versicherte direkt Forschenden und Forschungseinrichtungen auf Grundlage der datenschutzrechtlichen Einwilligung die Daten ihrer elektronischen Patientenakte für ein bestimmtes Forschungsvorhaben oder für bestimmte Bereiche der wissenschaftlichen Forschung zur Verfügung stellen.

Mit der forschungskompatiblen elektronischen Patientenakte können gesetzlich Krankenversicherte selbst entscheiden, ob und in welchem Umfang sie ihre Daten direkt über die elektronische Patientenakte datenschutzkonform der Forschung zur Verfügung stellen. Ziel ist es, die Datenverfügbarkeit in einem vertrauensvollen und geregelten Rahmen zu erhöhen. Eine forschungsfreundliche und wertebasierte Regulierung für die Datennutzung

wird geschaffen, die es den gesetzlich Versicherten ermöglicht, auf einfache Weise über eine digitale Anwendung der Forschung Daten freizugeben. Die forschungskompatible elektronische Patientenakte reduziert damit den Bürokratieaufwand für gesetzlich Krankenversicherte, die ihre Daten für Forschungszwecke zur Verfügung stellen wollen, die gesetzlichen Krankenkassen und Forschende.

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 Vertrags 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 u. a. 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 Statistische Bundesamt (StBA) ein Projekt durchgeführt, das zu dem Ergebnis gekommen ist, dass durch eine stärkere Digitalisierung die Abwicklung von Immobiliengeschäften zwischen den beteiligten Akteuren vereinfacht, beschleunigt und datenmäßig besser aufbereitet werden kann. Im Rahmen der Arbeitsgruppe „eNoVA“ (elektronischer Notariat-Verwaltung-Austausch) wird derzeit unter weiterer Beteiligung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI), des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) der Aufbau des eNoVA-Systems unter Berücksichtigung der Ergebnisse des zuvor durchgeführten Projekts weiterverfolgt.

Die Arbeitsgruppe verfolgt dabei zwei Hauptziele. Zum einen soll durch die Einführung des eNoVA-Systems eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung beim Vollzug von Immobilienverträgen erzielt werden. Verwaltungsvorgänge sollen dabei medienbruchfrei unter Beachtung der Anforderungen des Grundbuchrechts bearbeitet und übermittelt werden. Durch die einmalige Erfassung von Daten soll zudem verwaltungsübergreifend eine erhebliche Zeitersparnis erreicht werden. Dabei soll auf die bewährte elektronische Kommunikationsinfrastruktur für die verschlüsselte Übertragung des Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfachs (EGVP) aufgebaut werden. Zum anderen sollen umfassende und qualitativ hochwertige Daten für die amtlichen Statistiken bereitgestellt werden. Zu diesem Zweck wurde eine Unterarbeitsgruppe eingerichtet, in der eine Lösung zur Erreichung einer aktuelleren, genaueren und relevanteren Datengrundlage für die amtlichen Statistiken und die Möglichkeiten der Verknüpfungen mit dem eNoVA-System erarbeitet werden soll.

i-Kfz Stufe 4

Die internetbasierte Fahrzeugzulassung (i-Kfz) ermöglicht die Digitalisierung der häufigsten Vorgänge der Fahrzeugzulassung (Neu- bzw. Erstzulassung, Wiedenzulassung, Umschreibung) sowie die Außerbetriebsetzung, um den Bürgerinnen und Bürgern den Gang zur Behörde zu ersparen. Seit Oktober 2019 ist es für die Bürgerinnen und Bürger möglich, bundesweit über die i-Kfz-Portale der Zulassungsbehörden ihr Fahrzeug online an-, um- und abzumelden.

Aufgrund der Corona-Pandemie hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) den Ländern ab April 2020 die Möglichkeit empfohlen, das i-Kfz-Verfahren vorübergehend ohne elektronischen Identitätsnachweis zu betreiben. Dies soll bis Ende 2021 gelten und ermöglicht neben der Abmeldung die Neu- bzw. Wiedenzulassung eines Fahrzeugs über ein i-Kfz-Portal mit nachträglicher Identifizierung.

Ab 2021 soll eine Reihe weiterer Erleichterungen – auf Basis der Möglichkeiten des OZG – umgesetzt werden:

- Für Unternehmen (juristische Personen), die besonders viele Zulassungsvorgänge pro Jahr durchführen (sogenannte Großkunden), soll eine zentrale Großkundenschnittstelle eingerichtet werden, um dem Bedarf an einer durchgängig automatisierten und bundesweit einheitlichen Abwicklung ihrer Zulassungsvorgänge Rechnung zu tragen. Nach der Bereitstellung der Lösung ist ab Mitte 2021 eine Erprobung und anschließend eine schrittweise Anbindung von Großkunden wie Flottenbetreibern oder Autohäusern vorgesehen.
- Zudem erhalten kleine und mittlere Unternehmen (KMU) über die bestehenden i-Kfz-Portale einen Zugang zum Verfahren.
- Auch wird die weitere Automatisierung der Antragsbearbeitung und -entscheidung über die i-Kfz-Portale vorangetrieben, damit die Prozesse für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen stetig schneller

und einfacher werden. Damit verbunden sollen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zukünftig ein Fahrzeug nach seiner Onlinezulassung sofort in Betrieb nehmen können. Mit der Bestätigung im Internet und einem online abgerufenen und ausgedruckten Zulassungsnachweis ist die Teilnahme am Straßenverkehr für einen begrenzten Zeitraum bis zur Zusendung der Zulassungsunterlagen möglich.

Darüber hinaus wird an der konsequenten Definition und Umsetzung von weiteren Digitalisierungspotenzialen im Zulassungsverfahren gearbeitet. Dies schließt die Digitalisierung der physischen Fahrzeugdokumente (Zulassungsbescheinigung Teil I und II) sowie die weitere Vernetzung von bestehenden Datenbeständen zum Fahrzeug im Sinne einer elektronischen Fahrzeugakte ein. Ziel ist es dabei, die Nutzerfreundlichkeit im Verfahren zu optimieren, wobei der Fahrzeughalter gleichzeitig die volle Übersicht und Kontrolle über die zu ihm gehörenden Daten des Fahrzeugs behält.

Modernisierung der öffentlichen Zustellung in der Zollverwaltung (ÖFFIZUS)

In Fällen, in denen die Zustellung eines Dokuments an den Empfänger nicht auf anderem Wege möglich ist, kann durch öffentliche Bekanntmachung zugestellt werden (vgl. § 10 Verwaltungszustellungsgesetz – VwZG). Bisher geschah dies durch Papieraushang am Schwarzen Brett des öffentlich zugänglichen Eingangsbereichs der jeweiligen Dienststelle (jährlich ca. 86.000 Fälle). Um den Aufwand des Papieraushangs zu reduzieren, wird die Zollverwaltung nur noch online öffentlich zustellen. Dazu wird die Möglichkeit geschaffen, die öffentlichen Zustellungen auf einer Internetseite unter www.zoll.de (Kurz-URL: <https://www.zoll.de/oeffentliche-zustellungen>) einzusehen. Nachdem im Jahr 2020 unter coronabedingt erschwerten Bedingungen die vorbereitenden Schulungen stattfanden, ist das IT-Fachverfahren „ÖFFIZUS“ Anfang 2021 in Betrieb gegangen.

Modernisierung des Verbrauch- und Verkehrsteuervollzugs in der Zollverwaltung (MoeVe Zoll)

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.

Mit dem Vorhaben „Modernisierung des Verbrauch- und Verkehrsteuervollzugs der Zollverwaltung“ (MoeVe Zoll) hat der Zoll die digitale Transformation im Bereich der Verbrauchsteuern begonnen. In mehreren Stufen wird eine umfassende, moderne und möglichst einheitliche IT-Lösung zur Unterstützung des Verbrauch- und Verkehrsteuervollzugs entwickelt, die einen vollständigen elektronischen Workflow – von der Antragstellung durch die Wirtschaftsbeteiligten über die Sachbearbeitung durch die Hauptzollämter bis hin zum elektronischen Bescheidabruf durch die Wirtschaftsbeteiligten – ermöglicht. Im November 2020 wurde das neue IT-Fachverfahren MoeVe in einer ersten Ausbaustufe in den Echtbetrieb überführt. Voraussichtlich schon ab Februar 2021 können die Wirtschaftsbeteiligten bestimmte Anträge und Anmeldungen aus dem Bereich der Energiesteuer online über das Bürger- und Geschäftskundenportal der Zollverwaltung stellen. Dort wird auch eine Postkorbfunktion bereitgestellt, über die im IT-Fachverfahren MoeVe generierte Bescheide elektronisch abgerufen werden können. In einer – bereits in Vorbereitung befindlichen – zweiten Stufe soll die neue IT-Lösung um weitere energie- und stromsteuerrechtliche Tatbestände und danach sukzessive um Tatbestände aus anderen Verbrauchsteuern und der Luftverkehrsteuer erweitert werden.

Digitalisierung in der Bundesagentur für Arbeit

Die Covid-19-Pandemie hat die Digitalisierung in der Bundesagentur für Arbeit deutlich beschleunigt. Mit unbürokratischen und innovativen Lösungen hat die Bundesagentur für Arbeit Wege gefunden, um den besonderen Herausforderungen der Covid-19-Pandemie gerecht zu werden. Sie hat ihre Arbeitsabläufe bzw. Prozesse der Pandemiesituation angepasst. Es wurden digitale Instrumente für Anträge, Beratung und Information geschaffen, um Anliegen schnell, selbständig und ortsunabhängig lösen zu können. In kürzester Zeit hat die BA neue E-Services und Apps geschaffen. Neben eigenen Lösungen zur Online-Beantragung der Erstattung von Kurzarbeitergeld oder Arbeitslosengeld II wurde auch mit der Einführung der Videokommunikation in den Rechtskreisen Drittes Buch Sozialgesetzbuch und Zweites Buch Sozialgesetzbuch als ergänzendes Interaktionsformat begonnen. Mit der Einführung eines Video-Ident-Verfahrens wurde ermöglicht, sich bei der Beantragung von Leistungen ohne persönlichen Kontakt zu identifizieren. Die Bundesagentur für Arbeit hat verschiedene Chatbots entwickelt, die den Bürgerinnen und Bürgern in einfacher Sprache die Leistungen erklären oder durch den Antrag führen. Das IT-Verfahren YouConnect zur erleichterten rechtskreisübergreifenden Fallarbeit in Jugendberufsagenturen ging an den Start.

Digitalisierung des Behördenführungszeugnisses im Rahmen der OZG-Umsetzung

Die im Rahmen der OZG-Umsetzung geplante Digitalisierung des Behördenführungszeugnisses stellt für viele nach dem OZG zu digitalisierende Verwaltungsverfahren eine wichtige Voraussetzung dar. Nach Informationen des BMI gehört es zu den fünf wichtigsten Nachweisen im OZG-Kontext. Davon betroffen sind insbesondere die sogenannten Typ-2/3-Leistungen (Regelungskompetenz beim Bund, Vollzugszuständigkeit bei den Ländern bzw. Kommunen), beispielsweise die Erteilung eines Personenbeförderungsscheins oder die Zulassung zu einer Reihe von Berufen. Aus Nutzersicht ist es daher wünschenswert, dass das Behördenführungszeugnis in einem automatisierten Verfahren unmittelbar vom Bundesamt für Justiz (BfJ) zu der für die Verwaltungsleistung zuständigen Behörde übermittelt werden kann. Nutzerinnen und Nutzer sollen sich lediglich einmal im Portalverbund authentifizieren müssen und dann sowohl die gewünschte Verwaltungsleistung als auch das Führungszeugnis zur Vorlage bei einer Behörde online beantragen bzw. der zweckbezogenen Übermittlung dieses Führungszeugnisses zustimmen können. Damit werden das Digital-first- und das Once-Only-Prinzip gefördert, wonach die Möglichkeit zur elektronischen Beantragung von Verwaltungsleistungen zur Regel werden soll und Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ihre Daten möglichst nur einmal angeben müssen (Punkte II.12. und II.14. des Arbeitsprogramms Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018).

F Projekte

Wie in den Vorjahren hat die Bundesregierung auch 2020 zahlreiche Einzelprojekte vorangetrieben, mit denen sie zu besserer Rechtsetzung und einfacheren Verwaltungsabläufen beigetragen hat.

Kurzfristige Beschäftigung

In den Jahren 2019 und 2020 führte das Statistische Bundesamt (StBA) gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) ein Projekt zum Thema kurzfristige Beschäftigung durch. Neben dem sogenannten 450-Euro-Minijob stellt die kurzfristige Beschäftigung eine Variante der geringfügigen Beschäftigung dar (gesetzlich geregelt in § 8 Absatz 1 Nr. 2 SGB IV). Mit diesem Beschäftigungsmodell können Personen bis zu 70 Arbeitstage bzw. drei Monate im Jahr¹ (auch in mehreren kurzfristigen Beschäftigungen) weitgehend sozialversicherungsfrei beschäftigt werden. Damit greift es vor allem dann, wenn Arbeitgeber kurzfristig und flexibel Personal einsetzen, dieser Bedarf aber nicht längerfristig oder dauerhaft und regelmäßig besteht. Im Jahr 2019 wurden im gewerblichen Bereich für gut 1,3 Millionen Personen insgesamt knapp 2,3 Millionen kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse angemeldet. Knapp 195.000 Arbeitgeber setzten kurzfristig Beschäftigte ein.

In der Lebenslagenbefragung von Unternehmen zur Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen 2017 und einem darauf aufbauenden Expertenworkshop mit Beteiligten aus Wirtschaft, Verwaltung, Wissenschaft und Politik im Jahr 2018 wurden unter anderem die abweichenden Regelungen zur Beurteilung der Kurzfristigkeit in den Rechtsgebieten der Sozialversicherung und der Lohnsteuer und daraus resultierender Bürokratieaufwand erörtert. Daher wurde die Durchführung eines Projekts beschlossen, dessen Ziel zunächst die Abbildung des Einstellungsprozesses von kurzfristig Beschäftigten durch die Arbeitgeber und des damit verbundenen Erfüllungsaufwands war. Zudem sollten gezielt Einschätzungen zu den sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Regelungen eingeholt werden. In einem zweiten Schritt wurden die möglichen Auswirkungen von Variationen im Sozialversicherungs- bzw. Steuerrecht untersucht. Grundgedanke war, zu erheben, ob eine rechtsgebietsübergreifende Angleichung den Aufwand der Arbeitgeber verringern könnte. Nicht zuletzt wurden Einschätzungen zu Schwierigkeiten mit der kurzfristigen Beschäftigung, aber auch Anregungen zu weiteren Verbesserungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten zusammengetragen.

Insgesamt wurde so für die kurzfristige Beschäftigung ein Gesamtbild der aktuellen Abläufe sowie der unterschiedlichen Bedingungen im Steuer- und Sozialversicherungsrecht ermittelt und Vereinfachungspotenziale wurden identifiziert. Hierzu wurden 86 Arbeitgeber mit kurzfristig Beschäftigten und 24 Steuerberaterinnen und Steuerberater befragt. Ergänzend wurden Expertengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaftsverbände und der Verwaltung (Spitzenverband der Gesetzlichen Krankenversicherung, Deutsche Rentenversicherung Bund, Minijob-Zentrale) geführt.

Kurzfristig Beschäftigte werden bei den befragten Arbeitgebern vor allem für zeitlich begrenzte Aufgaben eingesetzt, etwa für saisonal anfallende Arbeiten. Eine wesentliche Besonderheit bei der Einstellung liegt in der sozialversicherungsrechtlichen Beurteilung, ob eine Beschäftigung kurzfristig und damit versicherungsfrei ausgeübt werden darf. Als schwierig oder aufwendig werden dabei von den Befragten vor allem die Prüfung von Vorbeschäftigungszeiten aus kurzfristigen Beschäftigungen im selben Kalenderjahr, die Prüfung der Nicht-Berufsmäßigkeit der Beschäftigung sowie fehlende oder unvollständige Angaben der Beschäftigten genannt. Im Mittel benötigen die befragten Arbeitgeber rund 15 Minuten je Einstellung für die sozialversicherungsrechtliche Beurteilung.

Bei der Besteuerung des Arbeitslohns einer kurzfristig beschäftigten Person (Beschäftigungsdauer max. 18 zusammenhängende Tage und währenddessen durchschnittlich 120 Euro pro Arbeitstag) kann der Arbeitgeber zwischen zwei Varianten wählen, wenn die steuerlichen Voraussetzungen erfüllt sind: Die Besteuerung kann, wie bei einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung üblich, nach den individuellen Lohnsteuerabzugsmerkmalen des Arbeitnehmers durch Einbehalt von seinem Arbeitslohn und Abführung an das Betriebsstätten-Finanzamt erfolgen. Alternativ kann der Arbeitslohn kurzfristig Beschäftigter unter bestimmten Voraussetzungen mit einem pauschalen Steuersatz von 25 Prozent (in der Land- und Forstwirtschaft 5 Prozent) versteuert werden. Die Kurzfristigkeit ist im Steuerrecht an vom Sozialversicherungsrecht abweichende Bedingungen geknüpft. Im Fall der Pauschsteuer schuldet zudem der Arbeitgeber die Lohnsteuer zusätzlich zum Arbeitslohn. Diese beiden Punkte

¹ Wegen der Auswirkungen der Corona-Pandemie wurden die Zeitgrenzen vom 1. März bis 31. Oktober 2020 auf 115 Arbeitstage oder fünf Monate und in der Zeit vom 1. März bis 31. Oktober 2021 auf 102 Arbeitstage oder vier Monate befristet ausgeweitet, um Problemen insbesondere in der Landwirtschaft Rechnung zu tragen.

gehören zu den wesentlichen Gründen, warum bei den befragten Arbeitgebern sowie Steuerberaterinnen und Steuerberatern die individuelle Besteuerung deutlich häufiger zur Anwendung kommt als die Pauschale.

Um Vereinfachungs- und Entlastungsmöglichkeiten für die Wirtschaft zu prüfen, wurden zwei Szenarien entwickelt. Eines variiert die sozialversicherungsrechtlichen Bedingungen (Einführung zweier Entgeltgrenzen anstelle der Prüfung auf Berufsmäßigkeit der Beschäftigung), das andere die steuerrechtlichen Regelungen (Ausweitung der Möglichkeit zur Pauschalbesteuerung des Arbeitslohns) der kurzfristigen Beschäftigung. Die Erhebung hat jedoch gezeigt, dass beide Szenarien nur begrenztes Entlastungspotenzial bieten: Ersetzt man die sozialversicherungsrechtliche Prüfung der Berufsmäßigkeit einer Beschäftigung durch Entgeltgrenzen, so dürfen diese nicht zu niedrig oder zu hoch angesetzt werden, will man die Nutzung des Beschäftigungsmodells nicht einschränken oder ausweiten; bestenfalls müssten die Arbeitgeber die gezahlten Entgelte künftig an die Minijob-Zentrale melden, damit die Einhaltung der Entgeltgrenzen kontrolliert werden kann. Hinsichtlich der Besteuerung des Arbeitslohns verursacht die Pauschsteuer bei den befragten Arbeitgebern im Einstellungsprozess etwas weniger Zeitaufwand (5 Minuten) als die Einrichtung einer individuellen Besteuerung (8 Minuten). Die vorgeschlagenen Änderungen allein (Wegfall der Begrenzung auf 18 Arbeitstage, Zahlung der Pauschsteuer an die Minijob-Zentrale) würden wahrscheinlich nur wenige Arbeitgeber von der Nutzung der Pauschsteuer überzeugen.

Die Befragung hat darüber hinaus weitere Ansatzpunkte für Entlastungspotenziale aufgezeigt. So-wohl Arbeitgeber als auch Steuerberaterinnen und Steuerberater sowie Wirtschaftsvertreter schlagen eine zentrale Abfragemöglichkeit (zum Beispiel in Form einer Onlinedialoganwendung bei der Minijob-Zentrale) zu den Bedingungen einer kurzfristigen Beschäftigung vor, insbesondere zu den im Kalenderjahr bereits geleisteten Arbeitstagen aus kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen. Bislang müssen sich die Arbeitgeber hierbei auf die Angaben der Beschäftigten verlassen, die aber unvollständig oder fehlerhaft sein können und für den Arbeitgeber nicht überprüfbar sind. Eine solche Abfrage setzt jedoch eine neue Meldepflicht über die geleisteten Arbeitstage im Zuge der Abmeldung eines kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisses voraus. Aber auch Varianten der Dialoganwendung sind denkbar und können Gegenstand weiterer Diskussionen sein.

Ebenso wurde vorgeschlagen, die Checklisten und Entscheidungshilfen zu verschlanken, anhand derer die Arbeitgeber beurteilen können, ob eine kurzfristige Beschäftigung berufsmäßig ausgeübt würde. Die Berufsmäßigkeit wird in erster Linie durch gerichtliche Einzelfallentscheidungen definiert. Hier wird angeregt, sich auf die anhand der rechtskräftigen Urteile entwickelten Kriterien und Konstellationen zu beschränken und diese anhand eines möglichst knappen und konkret formulierten Katalogs für die Arbeitgeber leichter überprüfbar zu machen.

Als Entlastungspotenzial benennen die Arbeitgeber zudem eine Erhöhung der Zeitgrenzen für kurzfristige Beschäftigung. Eine solche Erhöhung (auf 102 Arbeitstage bzw. vier Monate) hatte der Gesetzgeber zuletzt zeitlich befristet vom 1. März bis 31. Oktober 2021 zugelassen, um angesichts der Pandemie Problemen insbesondere in der Landwirtschaft Rechnung zu tragen. Eine generelle Ausweitung der weitgehend versicherungsfreien kurzfristigen Beschäftigung wird sozialpolitisch aber abgelehnt.

Das Projekt hat insgesamt Prozesse und Aufwände im Zusammenhang mit der Einstellung kurzfristig Beschäftigter beleuchtet und erste Ansatzpunkte für Entlastungen der Arbeitgeber ermittelt. Im Projektbericht werden Gegenstand, Vorgehen und Ergebnisse ausführlich erläutert. Erste Entlastungspotenziale werden mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Seefischereigesetzes, das der Deutsche Bundestag am 22. April 2021 beschlossen hat, gehoben. Ab dem 1. Januar 2022 wird der Arbeitgeber bei Anmeldung einer kurzfristigen Beschäftigung eine automatisierte Mitteilung von der Minijobzentrale erhalten, ob für den Beschäftigten im Kalenderjahr weitere kurzfristige Beschäftigungen bestanden haben oder zum Zeitpunkt der Anmeldung bestehen. Dadurch wird die Prüfung etwaiger Vorbeschäftigung deutlich erleichtert. Darüber hinausgehende Vereinfachungen, beispielsweise zur steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Harmonisierung kurzfristiger Beschäftigungen bedürfen zunächst einer tieferen fachlichen Prüfung.

Gleichwertige Lebensverhältnisse bei Gesetzesvorhaben des Bundes als Richtschnur setzen

Die Bundesregierung hat im Juli 2019 als eine prioritäre Maßnahme zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ die Einführung eines sogenannten Gleichwertigkeits-Checks beschlossen. Bei Gesetzesvorhaben des Bundes wird im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung nunmehr geprüft, ob und wie sie gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland wahren und fördern. Ziel des Gleichwertigkeits-Checks ist es, bei Gesetzesvorhaben des Bundes Gleichwertigkeitsbelange mitzudenken und für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu sensibilisieren. Die Auseinandersetzung mit dem Thema ist Teil einer umfassenden und ausgewogenen Darstellung der Gesetzesfolgen (siehe Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“, Ziffer I.9) und insoweit auch ein Beitrag zu besserer Rechtsetzung.

Zur Durchführung des sogenannten Gleichwertigkeits-Checks hat der Staatssekretärsausschuss „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ im April 2020 einen Leitfaden beschlossen. Anhand verschiedener Faktoren und mittels beispielhafter Prüffragen wird bewertet, ob und wie sich Gesetzesvorhaben des Bundes auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse der Menschen auswirken, das heißt etwa ungleichwertige Lebensverhältnisse verringern, nicht beeinflussen/verfestigen oder verstärken. Relevante Auswirkungen eines Gesetzes auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind im Gesetzentwurf abzubilden und zu erläutern. Die Abbildung des Leitfadens zur Durchführung des Gleichwertigkeits-Checks in der elektronischen Gesetzesfolgenabschätzung wird aktuell erarbeitet. Die Einführung wird für 2021 erwartet und befördert Ausbau und Erweiterung der E-Gesetzgebung, womit eine weitere Steigerung der Nutzerakzeptanz und -quote einhergeht und was maßgeblich zur besseren Rechtsetzung beiträgt (siehe Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau 2018“, Ziffer I.12).

Auf EU-Ebene sieht die Mitteilung der EU-Kommission zur Besseren Rechtsetzung vom April 2021 (s. dazu unten H.1) ebenfalls eine verstärkte territoriale Folgenabschätzung, insbesondere in Bezug auf die ländlichen Räume, vor.

Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters

Das Ausländerzentralregister (AZR) soll gemäß Vereinbarung im Koalitionsvertrag in Zusammenarbeit mit den Ländern unter Beachtung datenschutzrechtlicher Vorgaben zu einem insgesamt den zeitgemäßen Anforderungen entsprechenden zentralen Ausländerdateisystem (ZADS) für alle ausländerrechtlichen Fachverfahren ausgebaut werden. Die Weiterentwicklung gliedert sich in zahlreiche Arbeitspakete, die alle drei Verwaltungsebenen (Bund, Länder und Kommunen) berühren. Das Vorhaben kann daher nur gemeinsam mit den Ländern und unter Nutzung der Erfahrung der kommunalen Behörden – vor allem der Ausländerbehörden – umgesetzt werden.

Bei der Weiterentwicklung des AZR hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) daher für einen Teilbereich ein neues Vorgehensmodell zugrunde gelegt, welches auf den Nationalen Normenkontrollrat (NKR) zurückgeht. Der NKR hatte zu den Herausforderungen und Voraussetzungen moderner Gesetzgebung ein Gutachten mit dem Titel „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten“ veröffentlicht.

Das Gutachten enthält Vorschläge, wie der Gesetzesvorbereitungsprozess dahingehend verändert werden kann, dass den Fragen von Wirksamkeit und Praktikabilität größeres Gewicht beigemessen wird. Dies soll insbesondere durch frühzeitige Einbindung von Betroffenen sowie Expertinnen und Experten geschehen.

Da die Praxisbezogenheit auch bei der Weiterentwicklung des AZR im Vordergrund steht, wurden die empfohlenen Maßnahmen für eine moderne Gesetzesvorbereitung im Rahmen eines Pilotprojekts erprobt. Dabei wurde der Fokus auf drei Instrumente gelegt: Das Zielepapier, um die nächsten Schritte klar zu fokussieren, das Gesetzgebungslabor, um einen besonders vollzugstauglichen und digitalisierungsfreundlichen Referentenentwurf vorzubereiten, sowie die Dokumentation der konzeptionellen Arbeitsergebnisse in einem Eckpunktepapier. Im Projektbericht zum Pilotvorhaben (www.gute-gesetze.de) werden Gegenstand, Vorgehen und Ergebnisse ausführlich erläutert. Auf Basis des Eckpunktepapiers wurde der „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters“ (BT-Drucksache 19/28170) erarbeitet.

Bürgernahe Sprache in der Finanzverwaltung

Im Auftrag der Finanzministerkonferenz (FMK) koordiniert und steuert der Lenkungskreis „Bürgernahe Sprache“ gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder, um die Dienstleistungsorientierung und Bürgerfreundlichkeit der Finanzverwaltung noch weiter zu stärken. Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder verfolgen diese wichtige Aufgabe mit politischer Priorität. Sie lassen sich fortlaufend von den erzielten Fortschritten berichten.

Der Lenkungskreis hat acht Handlungsfelder identifiziert und priorisiert:

1. Regelwerk (Leitlinie und Handlungsempfehlungen)
2. Musterschreiben und Textbausteine (ca. 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.

Die Bundesregierung unterstützt dieses Vorhaben. Ergebnisse und Vorarbeiten des Lenkungskreises „Bürgernahe Sprache“ werden bei der Umsetzung des von der Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 2. Dezember 2020 beschlossenen „Gemeinsamen Programms von Bund und Ländern für eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung“ berücksichtigt.

Reallabore und Experimentierklauseln

Um neue rechtliche Spielräume für innovative Technologien und Geschäftsmodelle zu schaffen, soll in den Fachgesetzen die Möglichkeit zum „Ausprobieren“ verstärkt werden. Experimentierklauseln machen es möglich, Innovationen in Reallaboren kontrolliert und für eine begrenzte Zeit zu erproben. Gleichzeitig ermöglichen sie es dem Gesetzgeber zu lernen, wie diese Innovationen zukünftig am besten zu regulieren sind.

Im Rahmen der Reallabore-Strategie unterstützt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie deshalb die gesetzgebenden Stellen bei der Schaffung und Weiterentwicklung solcher Experimentierklauseln. Hierzu hat das Bundeswirtschaftsministerium im Dezember 2020 eine Arbeitshilfe zur Formulierung rechtssicherer und innovationsoffener Experimentierklauseln veröffentlicht. Das BMWi unterstützt die Reallabore darüber hinaus durch Informationen und Leitfäden wie das Handbuch Reallabore und die Praxishilfe zum Datenschutz in Reallaboren, durch Veranstaltungen und Workshops im Rahmen des Netzwerks Reallabore sowie durch die Auszeichnung herausragender Praxisprojekte mit dem Innovationspreis Reallabore, der im Juni 2020 erstmalig vergeben wurde.

Vereinfachungen für kleinere gemeinnützige Vereine und andere steuerbegünstigte Organisationen

Kleinere gemeinnützige Vereine und andere steuerbegünstigte Organisationen erhalten mehr Zeit, um ihre Mittel zu verwenden: Für Körperschaften mit jährlichen Einnahmen von weniger als 45.000 Euro gelten die strengen Maßstäbe der zeitnahen Mittelverwendung nicht mehr. Sie können damit die erhaltenen Mittel auch über die für größere Organisationen weiterhin gültige Zweijahresgrenze für ihre Satzungszwecke einsetzen. Das gibt ihnen mehr Spielraum und entlastet sie.

Gemeinnützige Körperschaften dürfen künftig auch arbeitsteilig zusammenwirken und sich damit gemeinsam, besser und effizienter für ihre steuerbegünstigten Zwecke einsetzen. Bisher scheiterten solche Kooperationen am Grundsatz der sogenannten Unmittelbarkeit, wonach die Organisation ihre Zwecke grundsätzlich selbst zu verwirklichen hat. Künftig kann beispielsweise eine steuerbegünstigte Körperschaft, die ein Krankenhaus betreibt, einen zum Zweckbetrieb gehörenden Wäschereibetrieb auf eine Tochtergesellschaft ausgliedern, ohne damit den Status der Gemeinnützigkeit zu riskieren.

Steuerbegünstigte Körperschaften durften schon immer ihre Mittel zumindest teilweise auch anderen, ebenfalls steuerbegünstigten Körperschaften weiterreichen. In der Praxis war dies jedoch streitanfällig. Die nunmehr einheitliche Regelung zur Mittelweitergabe sorgt dafür, dass mit einer einzigen zentralen Vorschrift Rechtssicherheit geschaffen wird.

Das zentrale Zuwendungsempfängerregister beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) schafft endlich Transparenz in der Gemeinnützigkeit. Damit werden Informationen darüber öffentlich zugänglich, wer sich wo für welche Zwecke einsetzt. Damit können sich sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch Unternehmen gezielt, strukturiert und verlässlich informieren, bevor sie spenden. Gleichzeitig ist das zentrale Register ein Kernelement für die Digitalisierung der Spendenquittung. Ziel ist, ein Verfahren zu entwickeln, das den steuerbegünstigten Organisationen und auch den Spenderinnen und Spendern die Bescheinigungsbürokratie des 20. Jahrhunderts erspart.

Gebäudeenergiegesetz

Die Zusammenführung von Energieeinsparverordnung (EnEV), Energieeinsparungsgesetz (EnEG) und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) in einem modernen Gebäudeenergiegesetz entbürokratisiert und vereinfacht das Ordnungsrecht und erleichtert die Handhabung der gesetzlichen Vorgaben durch die Betroffenen. Das Vorhaben ist eine Maßnahme aus dem Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2018.

Für die energetischen Anforderungen an Gebäude galten bisher zwei Regelwerke: Das EnEG mit der EnEV enthielt bau- und anlagentechnische Anforderungen an Gebäude. Das EEWärmeG bestimmte, dass bei neuen Gebäuden sowie bei einer grundlegenden Renovierung von Bestandsgebäuden der öffentlichen Hand erneuerbare Energien zu Wärmezwecken in einem festgelegten Umfang zu nutzen sind. Das Nebeneinander dieser Regelwerke

hat zu Schwierigkeiten bei Anwendung und Vollzug geführt, zumal die beiden Regelwerke nicht vollständig aufeinander abgestimmt waren.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG) am 1. November 2020 wurden das Energieeinsparungsgesetz, die Energieeinsparverordnung und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz in einem neuen Gesetz zusammengeführt. Das Energieeinsparrecht für Gebäude wurde entbürokratisiert und vereinfacht, indem ein neues, einheitliches, aufeinander abgestimmtes Regelwerk für die energetischen Anforderungen an Neubauten, an Bestandsgebäude und an den Einsatz erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteversorgung von Gebäuden geschaffen wurde. Dadurch werden Anwendung und Vollzug erleichtert.

Mit der Konzentration der oben genannten Regelwerke in nunmehr einem Gesetz wird ein bedeutender Beitrag zur Rechtsvereinfachung geleistet.

Hofarbeit statt Schreibtischzeit – Informationspflichten in der Landwirtschaft spürbar vereinfachen

Das vom Statistischen Bundesamt (StBA) im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) durchgeführte Projekt „Hofarbeit statt Schreibtischzeit – Informationspflichten in der Landwirtschaft spürbar vereinfachen“ ist 2020 weiter fortgeschritten. 2020 wurden Landwirtinnen und Landwirte sowie Expertinnen und Experten aus verschiedenen Verwaltungsebenen und landwirtschaftlichen Verbänden mit ihrem Fachwissen und ihrer Praxiserfahrung einbezogen. Dabei wurden konkrete Vorschläge für Vereinfachungen in landwirtschaftlichen Betrieben identifiziert. Im Jahr 2021 wird das Projekt abgeschlossen.

Regelungsmanagement

Der Bürokratieabbau im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (GB BMVg) ist im Jahr 2020 weiter forciert und fortentwickelt worden.

Dabei war im Rahmen der Aufgabenkritik und Binnenoptimierung das Zurückführen der bisher im BMVg wahrgenommenen Aufgabenfülle auf die ministeriellen Kernfunktionen ein Schwerpunktthema.

Ein zentrales Projekt ist die Identifizierung und Abschichtung operativer Regelungsinhalte in die Verantwortung des nachgeordneten Bereichs. In allen Bereichen soll damit eine stringente Trennung zwischen strategisch rahmensetzenden Inhalten und Ausführungsbestimmungen erreicht werden. Ziel ist es, Entscheidungskompetenz, Verantwortlichkeit, Handlungsfreiheit und Anwenderfreundlichkeit in Einklang zu bringen, um eine Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns und der Auftrags Erfüllung zu generieren.

Die Umsetzung von ausgewählten Mechanismen, die bereits der Entstehung von Bürokratie im Geschäftsbereich entgegenwirken, wurde forciert, indem alle initial betrachteten Präventionsmechanismen für untergesetzliche Regelungsmaßnahmen zusätzlich in die ergänzende Geschäftsordnung des BMVg aufgenommen wurden, zum Beispiel das Verfahrensprinzip One in, one out.

Steuerlotse für Rentnerinnen und Rentner und Pensionärinnen und Pensionäre

BMF hat gemeinsam mit DigitalService4Germany das Projekt Steuerlotse für Rentnerinnen und Rentner aufgelegt. Ziel dieser Initiative des Bundes ist es, moderne und nutzerzentrierte Verfahren über konkrete Projekte in der alltäglichen Arbeit der Verwaltung zu etablieren. Rentnerinnen und Rentnern sowie Pensionärinnen und Pensionären wird damit ein leicht verständliches und gut zu bedienendes digitales Werkzeug zur Erstellung ihrer Einkommensteuererklärung für Veranlagungszeiträume ab 2020 angeboten. Als vollwertiges digitales Produkt zur Abgabe von Steuererklärungen kann der „Steuerlotse“ seit dem 31. Mai 2021 von interessierten Rentnerinnen und Rentnern sowie Pensionärinnen und Pensionären zur Abgabe einer Steuererklärung genutzt werden. Anders als „normale“ Steuervordrucke lässt der Steuerlotse ein Feedback zu. Die Nutzerinnen und Nutzer können ihre Erwartungen und Erfahrungen mit dem digitalen Tool dem DigitalService4Germany GmbH mitteilen. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sollen dazu beitragen, das Online-Finanzamt „Mein ELSTER“ im Verlauf des Jahres 2021 weiter und besser auf seine Nutzerinnen und Nutzer auszurichten.

G Zusammenarbeit mit strategischen Partnern

G.1 Länder und Kommunen

Der Erfahrungsaustausch zwischen Ländern, Kommunen und Bund im Bereich Bessere Rechtsetzung findet überwiegend in der 2007 eingerichteten Bund-Länder-Kommunen-Runde statt. 2020 stand dabei die Vorbereitung des ersten gemeinsamen Programms von Ländern und Kommunen für Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau im Zentrum (siehe Abschnitt D).

Unabhängig von dem in Abschnitt D. beschriebenen gemeinsamen Programm haben einige Länder ihre Strukturen für Bessere Rechtsetzung auf Landesebene weiter ausgebaut. So arbeiten die Staatsregierungen von Baden-Württemberg und Sachsen jeweils mit einem unabhängigen Landes-Normenkontrollrat zusammen. Nach einer wissenschaftlichen Evaluierung wurde das Mandat des Sächsischen Normenkontrollrats verlängert und erweitert. Auf Anregung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg wurde ein interdisziplinäres Forschungsnetzwerk für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in Baden-Württemberg eingerichtet. Es soll für einen wirkungsvollen Wissenstransfer zwischen Netzwerk, Normenkontrollrat Baden-Württemberg, Landesregierung, Wissenschaft, weiteren Akteuren und der Öffentlichkeit sorgen. Das Netzwerk wird von einer Geschäftsstelle am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) e. V. an der Universität Tübingen unterstützt und durch das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg gefördert.

Die Landesregierungen von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen haben jeweils Clearingstellen bei Industrie- und Handelskammern eingerichtet, die bei Bedarf Entwürfe für Gesetze und andere Regelungen bereits im Entstehungsprozess auf ihren bürokratischen Mehraufwand, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) überprüfen können. Die Staatsregierung in Bayern arbeitet wie schon in den vergangenen Jahren zu diesem Zweck mit einem Beauftragten für Bürokratieabbau zusammen, der unter anderem Praxis-Checks für geplante Landesregelungen durchführt. In einigen Ländern werden Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau durch entsprechende Regierungsprogramme weiter vorangetrieben. In allen Ländern tragen Normprüfstellen zur Qualität der eigenen Rechtsetzung bei.

G.2 Nationaler Normenkontrollrat

Im Jahr 2006 wurde der Nationale Normenkontrollrat (NKR) als unabhängiges Beratergremium eingerichtet. Der NKR hat den Auftrag, die Bundesregierung bei ihren Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung und zum Bürokratieabbau zu unterstützen.

Zu den Hauptaufgaben des NKR gehört es, die Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsentwürfen der Bundesregierung zu prüfen und dazu Stellungnahmen abzugeben. Diese Stellungnahmen werden anschließend dem jeweiligen Regelungsentwurf beigelegt und dem Bundestag sowie dem Bundesrat vorgelegt. Daneben entwickelt der NKR weitere Vorschläge und Initiativen zu besserer Rechtsetzung und zum Bürokratieabbau und trägt so zu deren Weiterentwicklung bei. 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 Abs. 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates). Der Jahresbericht 2020 trägt den Titel: „Krise als Weckruf: Verwaltung modernisieren, Digitalisierungsschub nutzen, Gesetze praxistauglich machen“.

Im Bericht zieht der NKR eine Bilanz über die Entwicklung des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung der letzten zwölf Monate sowie die Fortschritte der Digitalisierung. Ein weiterer Themenschwerpunkt des Jahresberichts ist das Verwaltungshandeln in der Covid-19-Pandemie.

Für den Zeitraum vor Ausbruch der Covid-19-Pandemie würdigt der NKR vor allem das Bürokratieentlastungsgesetz III und hebt die Fortentwicklung des Evaluierungsverfahrens (Festlegung der Voraussetzungen für die Durchführung der Evaluierung eines Gesetzes bereits bei dessen Entwurf; Einbeziehung von Ländern und Verbänden bei der Evaluierung; systematische Qualitätssicherung) als „Meilenstein Besserer Rechtsetzung“ hervor.

Für den Zeitraum nach Ausbruch der Pandemie kommt der NKR zu einer gemischteren Bewertung: Die Bundesregierung habe Handlungsfähigkeit bewiesen und binnen weniger Tage eine Vielzahl von Gesetzen und Hilfsprogrammen beschlossen, die in der Regel auch schnell und unbürokratisch umgesetzt worden seien. Durch die Pandemie sei die systemrelevante Rolle der Verwaltung für Wirtschaft und Gesellschaft auch noch einmal besonders deutlich geworden. Es habe sich auch gezeigt, dass schnelle Modernisierungserfolge möglich seien, etwa bei der Digitalisierung des Antrags auf Erstattung von Kurzarbeitergeld.

Gleichzeitig habe die Pandemie aber auch Schwächen offengelegt, insbesondere bei der als „verschleppt“ bewerteten Digitalisierung von Prozessen (zum Beispiel Meldeverfahren zwischen Gesundheitsämtern und Robert Koch-Institut, fehlende Homeoffice-Kapazitäten in Behörden). Der NKR fordert daher eine konsequente Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, mehr Klarheit und Transparenz sowie präzises politisches Monitoring bei der OZG-Umsetzung und ein zeitgemäßes IT-Architektur- und Standardisierungsmanagement – Forderungen, die sich in Form von OZG-Monitoring, IT-Konsolidierung, Bemühungen der FITKO (Föderale IT-Kooperation) und weiteren Handlungssträngen bereits im Regierungshandeln widerspiegeln.

Weiterhin mahnt der NKR in seinem Jahresbericht an, Digitalisierungs- und Praxistauglichkeit bei neuen Regelungen stärker in den Blick zu nehmen. In diesem Kontext wird auch die Wichtigkeit der Einhaltung von Fristen zur Beteiligung von Verbänden, Ländern und Kommunen unterstrichen. Diese Anregungen sind unter anderem in das am 2. Dezember 2020 beschlossene Maßnahmenprogramm des Bundes und der Länder für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung eingeflossen.

Abschließend weist der NKR darauf hin, dass für spürbare Entlastungen auch eine Begrenzung des Erfüllungsaufwands aus EU-Recht notwendig sei. Mit der KOM-Mitteilung vom 29. April 2021 wurde eine One in, one out-Regel dem Grundsatz nach eingeführt.

Weitere Informationen zum NKR und zu seiner Tätigkeit sowie zu allen NKR-Publikationen sind unter www.normenkontrollrat.bund.de zu finden.

G.3 Normungs- und Standardisierungsgremien

Normen gehören in Deutschland und der EU zur Wirtschafts- und Rechtsordnung. Sie dienen in wichtigen Lebensbereichen als maßgebliche Arbeitsgrundlagen, beispielsweise im Arbeits- und Umweltschutz. Normen definieren in annähernd allen Lebensbereichen den Stand der Technik und die Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen. Sie ermöglichen Systemfähigkeit, sichern Qualität, schaffen Transparenz und schützen Verbraucherinnen und Verbraucher. Normen können zudem die Durchsetzung von Innovationen beschleunigen. Standardisierung und die Normungsarbeit sind auch internationale Aufgaben. Sie dienen dem Abbau technischer Handelshemmnisse und der schnelleren Verbreitung von Innovationen.

Teilweise werden Normen und technische Standards aber auch als belastend empfunden. Zu den Aufgaben des Staatssekretärsausschusses und des Koordinators der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung gehört es deswegen, bei Bedarf darauf hinzuwirken, dass technische Standards auf Sinn, Zweckmäßigkeit und bürokratische Auswirkungen überprüft werden. Da an den Prozessen, Meinungsbildungen und Abstimmungen in der Normungsarbeit alle interessierten Kreise konsensbasiert, offen und transparent mitwirken, findet diese Überprüfung in den jeweiligen Normungsgremien statt. Die öffentliche Hand ist in diesem Zusammenhang einer der interessierten Kreise. Über das konsensuale Verfahren wird die demokratische Legitimation der Normen gesichert. Im Ergebnis entsteht ein widerspruchsfreies Regelwerk.

Damit dieses Regelwerk auch möglichst belastungsarm und für alle interessierten Teile der Gesellschaft ohne Hürden zugänglich ausgestaltet werden kann, wurde im Auftrag des Koordinators im Jahr 2020 ein fachlicher Austausch über Regelungsfolgenabschätzungen, öffentliche Beteiligung und weitere Instrumente der besseren Rechtsetzung mit dem Deutschen Institut für Normung e. V. (DIN) begonnen. Bund und einzelne Länder haben sich entsprechend auch an der Weiterentwicklung der DIN 820-4 „Normungsarbeit – Teil 4: Geschäftsgang“ beteiligt. Sie legt den Geschäftsgang für die Normungsarbeit des DIN fest und ist darüber hinaus für die innerbetriebliche Normung sinngemäß anwendbar.

Die Normenreihe DIN 820 „Normungsarbeit“ wird vom Arbeitsausschuss „Normungsgrundsätze“ im DIN-Normenausschuss „Grundlagen der Normungsarbeit (NAGLN)“ erarbeitet und vom DIN-Präsidium herausgegeben. Dem Arbeitsausschuss gehört seit 2020 auch ein Mitarbeiter der Geschäftsstelle des Koordinators der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau an.

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 Ministerrates beschlossen. Erfolge der Europäischen Union (EU) beim Bürokratieabbau und bei der Verbesserung des europäischen Rechts sind daher auch von großer Bedeutung für die Qualität von Recht und Verwaltung in Deutschland.

Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie und des notwendigen wirtschaftlichen Wiederaufbaus kam der Stärkung von Besserer Rechtsetzung und Bürokratieabbau auf EU-Ebene 2020 ein noch hoher Stellenwert zu. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie haben auch dazu geführt, dass die Kommission von der Leyen ihr erstes jährliches Arbeitsprogramm kurz nach Vorlage im Januar 2020 nochmals angepasst hat. Neben einer Anpassung des Zeitplans für einige der vorgeschlagenen Maßnahmen wurden Grundlagen für den politischen Kurs für den Umgang mit der Pandemie und notwendige Investitionen für den Aufbau gelegt. Die Kommission von der Leyen unterstreicht im angepassten Arbeitsprogramm, wie wichtig es im Lichte der Pandemie ist, dass die politisch Verantwortlichen fundierte Entscheidungen auf der Grundlage solider Fakten und einer Bewertung aller verfügbaren Optionen und ihrer voraussichtlichen Auswirkungen treffen können. Die Grundsätze der Besseren Rechtsetzung sollen daher weiterhin im Mittelpunkt der Gesetzgebungsaktivität der Kommission stehen.

Die Bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene war insbesondere vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie auch ein besonderes Anliegen der EU-Ratspräsidentschaft von Deutschland im zweiten Halbjahr 2020. Leitgedanke war, durch Erhöhung von Effektivität, Effizienz, Innovationsfreundlichkeit und Zukunftssicherheit des EU-Regulierungsrahmens die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum der europäischen Wirtschaft zu steigern ohne dabei bestehende Schutzstandards abzusenken oder der Fortentwicklung des Rechts entgegenzuwirken. Im Hinblick auf die notwendige starke Priorisierung der Themenauswahl im Zuge der Einschränkungen der Corona-Pandemie unterstreicht die Beibehaltung von Besserer Rechtsetzung und Bürokratieabbau im Programm der deutschen Ratspräsidentschaft sowie im gemeinsamen Programm der Trio-Präsidentschaft mit Portugal und Slowenien bis Ende 2021 die hohe politische Bedeutung, welche die Bundesregierung diesem Themenkomplex auch auf EU-Ebene beimisst. Dabei lassen sich die Schwerpunkte, die die Bundesregierung hier setzt, gut an ihren Arbeiten während der Ratspräsidentschaft ablesen. Auf Grundlage sehr ambitionierter und umfassender Ratschlussfolgerungen der kroatischen Ratspräsidentschaft aus dem ersten Halbjahr 2020 – an deren Erstellung die Bundesregierung maßgeblich mitgewirkt hatte – galt es, in den folgenden fünf Bereichen während der deutschen Ratspräsidentschaft eine Weiterführung und Vertiefung zu erzielen:

One in, one out auf EU-Ebene

Die ursprünglich für das Frühjahr 2020 angekündigte Mitteilung der EU-Kommission zur Besseren Rechtsetzung, mit der die One in, one out-Regel auf europäischer Ebene eingeführt wird, wurde Ende April 2021 vorgelegt. Nach einer Pilotphase im zweiten Halbjahr 2021 soll das Instrument ab 2022 vollständig wirksam werden. Die konkrete Ausgestaltung der dafür zu Grunde liegenden Methodik wird seitens der EU-Kommission noch erarbeitet. Hier wird sich Deutschland mit seinen Erfahrungen einbringen. Das Thema One in, one out war dennoch schon im Jahr 2020 und während der deutschen Ratspräsidentschaft präsent. In seinen Schlussfolgerungen von Februar 2020 ermutigte der Rat die Kommission dazu, bei One in, one out den Erfüllungsaufwand als Maßstab zu wählen. Im Juni 2020 übermittelte die Bundesregierung ein Positionspapier an die EU-Kommission, in welchem sie unter anderem die folgenden fünf Parameter als entscheidende Voraussetzungen für ein wirksames One in, one out auf EU-Ebene benennt: (1) Erfüllungsaufwand als Bemessungsgrundlage; (2) keine Ausnahmen; (3) transparente Anwendung; (4) unabhängige Kontrolle; (5) Wahrung von Schutzstandards. Eine vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie hat unter anderem diese Erfolgsfaktoren identifiziert. Anlässlich der im Rahmen der Präsidentschaft organisierten Konferenz zur Besseren Rechtsetzung am 3. November 2020 unterstrich Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier die Bedeutung einer ambitionierten Umsetzung der One in, one out-Regel auf europäischer Ebene zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum. One in, one out könne – insbesondere bei Berücksichtigung des gesamten Erfüllungsaufwands aus allen Politikfeldern – zu einem „kostenfreien“ Konjunkturprogramm für die europäische Wirtschaft werden.

Reallabore und Experimentierklauseln

Am 16. November 2020 wurden Ratsschlussfolgerungen zu Reallaboren und Experimentierklauseln angenommen, in denen sich die 27 EU-Mitgliedstaaten erstmals auf gemeinsame Definitionen von Reallaboren und Experimentierklauseln verständigten. Experimentierklauseln und Reallabore erleichtern es Unternehmen, Innovationen ohne langwierige Gesetzesänderung zu erproben. Gleichzeitig ermöglichen sie es dem Gesetzgeber, frühzeitig zu lernen, wie diese Innovationen zukünftig am besten zu regulieren sind. In seinen Schlussfolgerungen ruft der Rat dazu auf, in der EU und auf EU-Ebene verstärkt Experimentierklauseln einzusetzen. Zudem stoßen die EU-Mitgliedstaaten einen Austausch von Erfahrungen und Best Practices zu Experimentierklauseln und Reallaboren an, über den die EU-Kommission im Jahr 2021 berichten soll – verbunden mit konkreten Empfehlungen, wie die Nutzung von Reallaboren und Experimentierklauseln in der EU sowie auf EU-Ebene weiterentwickelt werden soll. Die Ratsschlussfolgerungen sind ein starker Impuls unter anderem zur Steigerung der Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit der EU.

KMU-Test

Im Rahmen der Ratspräsidentschaft hat sich die Bundesregierung außerdem für die Verbesserung des sogenannten KMU-Tests in den Folgenabschätzungen der EU-Kommission eingesetzt. Interessenvertretungen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) verweisen bereits seit einigen Jahren auf Probleme bei der Anwendung des KMU-Tests durch die EU-Kommission. Dieser sei häufig mangelhaft und fehle selbst bei Legislativvorschlägen mit sehr hoher KMU-Relevanz. Da KMU stärker unter Bürokratielasten leiden als größere Unternehmen, ist dies besonders problematisch. Vor dem Hintergrund der schwerwiegenden wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie für KMU war es für die Bundesregierung wichtig, gemeinsam mit KMU-Interessenvertreterinnen und -vertretern, den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission die Problemlage und Lösungsvorschläge zu erörtern. Die zentralen Ergebnisse dieses Prozesses wurden in einem Präsidentschaftspapier zusammengefasst. Punkte mit umfassender Unterstützung waren zum Beispiel: (1) Die Notwendigkeit, den KMU-Test mindestens für jedes EU-Gesetzgebungsvorhaben anzuwenden, das für KMU von hoher Relevanz ist. Um dies sicherzustellen, sollen KMU-Interessenvertreterinnen und -vertreter gemeinsam mit der EU-Kommission anhand des jährlichen Kommissionsarbeitsprogramms besprechen, welche Legislativvorschläge hohe KMU-Relevanz haben und deshalb unbedingt einem KMU-Test unterzogen werden sollten. (2) Die qualitative Verbesserung des KMU-Tests durch längere Beteiligungsfristen für KMU, mehr Übersetzungen von Fragebögen in alle EU-Sprachen und eine stärkere analytische Berücksichtigung der großen Heterogenität von KMU. (3) Die intensivere Kontrolle des KMU-Tests durch das Regulatory Scrutiny Board (RSB) der EU-Kommission vor Vorlage von Legislativvorschlägen sowie durch den Rat der EU im Gesetzgebungsprozess.

Folgenabschätzungen im Rat

Folgenabschätzungen sind die zentrale Grundlage für evidenzbasierte „bessere“ Rechtsetzung. Rat, Europäisches Parlament und EU-Kommission haben sich deshalb in der Interinstitutionellen Vereinbarung über Bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 geeinigt, wann diese zu erstellen, zu behandeln und gegebenenfalls zu erweitern sind. Bei der praktischen Umsetzung dieser Vorgaben gibt es jedoch weiterhin Schwierigkeiten. Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft war daher, die bestehenden Probleme zu analysieren und dadurch die Grundlage sowie den nötigen Handlungsdruck für eine kontinuierliche Verbesserung zu erzeugen. Dieses Vorgehen erhielt großen Zuspruch seitens der Mitgliedstaaten, und Portugal kündigte an, den begonnenen Prozess nach Übernahme der Präsidentschaft von Deutschland im ersten Halbjahr 2021 fortzuführen. Konkret hat das Generalsekretariat des Rats auf Bitte des deutschen Vorsitzes im Laufe des zweiten Halbjahres 2020 drei Übersichtsarbeitspapiere zum Stand der Folgenabschätzungen erstellt. Diese wurden gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission erörtert. Die Ergebnisse wurden in einem im Dezember verabschiedeten Präsidentschaftspapier festgehalten. Zentrale Feststellungen waren dabei: (1) Ein beachtlicher Teil der Legislativvorschläge wird weiterhin ohne Folgenabschätzung in den Rat eingebracht. Im Untersuchungszeitraum von Juni bis November 2020 waren rund 80 Prozent der Legislativvorschläge ohne Folgenabschätzung. (2) Das Ratssekretariat muss seine Datenerhebung hinsichtlich Delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten verbessern, da zu diesen keine Daten hinsichtlich Folgenabschätzung vorliegen. (3) Es gibt Probleme hinsichtlich der Benutzung der zur Behandlung von Folgenabschätzungen im Rat vorgesehenen Checkliste. (4) Der Rat hat weiterhin keine Folgenabschätzungen zu seinen weitreichenden Änderungsvorschlägen erstellt. Hierzu muss eine vertiefte Ursachenforschung erfolgen.

Regulierungskontrolle

Eine weitere Priorität der deutschen Ratspräsidentschaft war die Stärkung der Regulierungskontrolle auf EU-Ebene – insbesondere des Regulatory Scrutiny Boards (RSB) der EU-Kommission. Das RSB erfüllt auf europäischer Ebene analoge Aufgaben zum Nationalen Normenkontrollrat (NKR) in Deutschland, ist aber zum Beispiel im Gegensatz zum NKR mehrheitlich mit Beamtinnen und Beamten besetzt. Auf Bitte der deutschen Ratspräsidentschaft wurde von RegWatchEurope – dem Netzwerk der unabhängigen nationalen Normenkontrollräte von Deutschland, den Niederlanden, Dänemark, Finnland, Schweden, Tschechien, Norwegen und dem Vereinigtem Königreich – ein Positionspapier zur Weiterentwicklung der Regulierungskontrolle auf EU-Ebene erarbeitet und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten sowie der EU-Kommission diskutiert. Die Ergebnisse dieses Austauschs wurden in einem Präsidentschaftspapier mit dem Ziel festgehalten, deutlich zu machen, inwiefern zwischen den Mitgliedstaaten bereits übereinstimmende Meinungen über die zukünftige Ausgestaltung des RSB und seiner Kompetenzen bestehen. So unterstützten die Mitgliedstaaten zum Beispiel den Vorschlag, dem RSB die Kompetenz zu verleihen, Fälle von fehlenden Folgenabschätzungen zu kommentieren. Ferner besteht auch weitgehende Zustimmung zum Vorschlag, dass das RSB künftig alle Ex-post-Evaluierungen der EU-Kommission überprüfen können soll. Hinsichtlich anderer Reformvorschläge, wie zum Beispiel einer Steigerung der Unabhängigkeit des RSB oder der Erlaubnis, dass das RSB direkt von Gesetzgebungsverfahren betroffene Stakeholder kontaktieren darf, besteht weiterer Gesprächsbedarf.

H.2 OECD

Im Jahr 2020 haben der Regulierungspolitische Ausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), das Netzwerk der ökonomischen Regulierungsagenturen sowie die verschiedenen Arbeitsgruppen des Ausschusses Inhalte und Themen im geplanten Umfang bearbeitet. Zusätzlich standen die Bewältigung der Corona-Pandemie und erste Schlussfolgerungen aus Erfahrungen der Regierungen mit der Rechtsetzung in der Pandemie sowie die internationale regulierungspolitische Zusammenarbeit im Vordergrund der Arbeit. Der Umgang mit Digitalisierung und Innovationen in der öffentlichen Verwaltung spielte dabei auch eine wichtige Rolle.

Neben einem Grundsatzpapier über den Zusammenhang zwischen der Pandemie und der Qualität von Regulierung aus dem April 2020 hat der Ausschuss sechs weitere Analysen veröffentlicht:

- Reaktionen in der internationalen regulierungspolitischen Zusammenarbeit auf die Corona-Pandemie
- Beiträge ökonomischer Regulierungsagenturen zur Stärkung der Betreiber von Netzwerken (Telekom, Wasser etc.)
- Verfahrensvereinfachungen zur Verbesserung des Verwaltungsvollzugs
- Nutzung von Instrumenten Besserer Rechtsetzung in Pandemiezeiten
- verhaltenswissenschaftliche Empfehlungen für schnelle politische Entscheidungen
- Nutzung neuer Technologien, um rechtsetzende und -vorbereitende Behörden zu stärken.

Zur Vorbereitung und Diskussion dieser Analysen und Berichte wurden insgesamt 16 Onlineseminare durchgeführt, teils zusammen mit Partnerorganisationen wie der Weltbank oder der internationalen Vereinigung südostasiatischer Länder (ASEAN).

Ein zweiter Schwerpunkt lag auf der Analyse und Weiterentwicklung der internationalen regulierungspolitischen Zusammenarbeit. Am 7. Jahrestreffen der OECD mit weiteren internationalen Organisationen haben neben Vorsitzenden, Generalsekretären und anderen hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern von 39 internationalen Organisationen auch Delegierte aus 31 Staaten und sechs Forschungseinrichtungen teilgenommen.

49 internationale Organisationen haben zu diesem Anlass eine gemeinsame Erklärung für eine wirksame internationale Rechtsetzung unterzeichnet. Sie streben gemeinsam an:

- Erfahrungen und Beispiele guter Praxis in der internationalen Rechtsetzung auszutauschen
- weitere Instrumente der Analyse in den fünf Aufgabenbereichen der Partnerschaft internationaler Organisationen zu entwickeln (diese sind: Wirkungsweisen internationalen Rechts analysieren, Durchsetzung internationalen Rechts stärken, wirksame Beteiligung der Betroffenen sicherstellen, interne Vorschriften und Verfahren der internationalen Organisationen evaluieren, Koordination zwischen den Organisationen stärken)
- Überschneidungen und Widersprüche zwischen internationalen Regeln zu vermindern und die wechselseitige Koordination zu stärken

- Ergebnisse der Zusammenarbeit in der Partnerschaft mit den jeweils eigenen Trägern zu beraten
- Gemeinsamkeit, Vereinbarkeit und Synergie internationaler Rechtsetzung zu stärken.

Ein weiterer Themenschwerpunkt war, wie Staaten in ihrer Rechtsetzung auf technologische Veränderungen reagieren können, die Gesellschaften und Volkswirtschaften in vielerlei Hinsicht beeinflussen. Neue Mittel der Kommunikation und der Zusammenarbeit sowie die Nutzung aller Arten von Daten gelten als zunehmend wichtige Treiber des Wirtschaftswachstums. Dazu wurden Erfahrungen mit verschiedenen regulierungspolitischen Ansätzen ausgetauscht. In der Folge hat die OECD unter anderem einen Bericht über die Nutzung neuer Technologien durch ökonomische Regulierungsagenturen (wie die Bundesnetzagentur in Deutschland) veröffentlicht.

2020 waren außerdem die Mitgliedstaaten der OECD besonders gefordert. Sie gaben – wie in jedem dritten Jahr – umfassend Auskunft über ihre regulierungspolitische Praxis und die von ihnen jeweils genutzten Instrumente der Regulierungspolitik. Der Fragebogen umfasst rund 600 Fragen und zahlreiche Statistiken. In Deutschland haben neben den Bundesministerien auch zahlreiche nachgeordneten Behörden der Bundesministerien, der Bundesrechnungshof, die Verwaltung des Deutschen Bundestages sowie Landesregierungen zur Beantwortung beigetragen. Die Angaben der OECD-Mitgliedstaaten und Hinweise des regulierungspolitischen Ausschusses der OECD zur Weiterentwicklung der Regierungspraxis in den Mitgliedstaaten werden mit dem regulierungspolitischen Ausblick im Jahr 2021 der OECD veröffentlicht. Maßstab für die Beurteilung sind die Empfehlungen der OECD für Regulierungspolitik und Regierungsführung aus dem Jahr 2012.

Um die Mitgliedstaaten bei der Weiterentwicklung ihrer Rechtsetzungspraxis zu unterstützen, hat der Ausschuss im Jahr 2020 Prinzipien guter Praxis für drei Themenbereiche verabschiedet:

- systematische Evaluierung des bestehenden Rechts
- Einrichtung von sogenannten One-Stop-Shops, in denen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen Behördenangelegenheiten aus einer Hand erledigen können
- Rechtsfolgenabschätzung.

Daneben wurde die Regulierungs- und Rechtsetzungspraxis in zahlreichen Mitgliedstaaten, teils allgemein (Slowakische Republik, Südostasien, Lateinamerika, ASEAN-Staaten, Thailand), teils mit Blick auf einzelne Rechtsbereiche oder Behörden (Peru, Nordostasien, Mexiko, Österreich, Niederlande, Großbritannien, Irland) evaluiert.

Der Ausschuss hat 2020 den bisherigen deutschen Delegierten, einen Mitarbeiter der Geschäftsstelle des Koordinators der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau, zum Vorsitzenden gewählt.

H.3 UNECE – UN-Wirtschaftskommission für Europa

Die Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) ist eine von fünf Regionalkommissionen des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen. Ihre Arbeitsgruppe 6 befasst sich mit regulatorischer Zusammenarbeit und Normungspolitik. Schwerpunkte der Arbeit waren 2020:

- Die Bedeutung der Normung für das Erreichen der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals)
- Konferenz über gemeinsame Standards insbesondere der internationalen Organisationen für Normung und Standardisierung, um die Entwicklungsziele der Vereinten Nationen auch in Zeiten der Pandemie erreichen zu können
- Arbeiten zur Empfehlung P: Risikomanagement in regulatorischen Systemen
- Erklärung über geschlechtergerechte Standards in der Normung.

Eines der neun Experten- und Beratungsgremien der Arbeitsgruppe 6 befasst sich mit Risikomanagement in Regulierungssystemen.

Zu den 56 Mitgliedstaaten der UNECE gehören neben europäischen auch zentralasiatische Staaten sowie die USA, Kanada und Israel. Ziel ist die Steigerung der wirtschaftlichen Kooperation und Integration der Mitgliedstaaten. Insbesondere bei Handels-, Transport- und Umweltfragen fördert sie die Zusammenarbeit und stellt auch statistische Daten und Analysen zur Verfügung. Sie kooperiert zudem mit über 70 Verbänden und Nichtregierungsorganisationen. Die Arbeitsgruppe für regulierungspolitische Zusammenarbeit und Politik der Standardisierung hat insgesamt 19 Empfehlungen an die in der Wirtschaftskommission vertretenen Staaten und Organisationen veröffentlicht.

I. Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands

I.1 Allgemeines

Basierend auf dem NKR-Gesetz informiert die Bundesregierung den Deutschen Bundestag einmal im Jahr über die Erfahrungen mit der Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands sowie darüber, wie sich der Erfüllungsaufwand im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Bundesministerien entwickelt hat.

Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands

Staatliches Handeln hat direkten Einfluss auf das Leben von Bürgerinnen und Bürgern und das Handeln von Wirtschaft und Verwaltung. Der Erfüllungsaufwand bildet dabei den gesamten unmittelbaren Zeitaufwand und die unmittelbaren Kosten ab, die durch die Befolgung bundesrechtlicher Vorschriften entstehen. Das kann beispielsweise die Zeit sein, die eine Person zur Beantragung eines Personalausweises benötigt, die Materialkosten und der Zeitaufwand der Behörde zur Ausstellung des Ausweises oder die Kosten eines Unternehmens zum Kauf und Einbau eines bestimmten Rußfilters.

Manche Aufwände entstehen dabei regelmäßig und werden als jährlicher Erfüllungsaufwand ausgewiesen, andere nur einmalig (Abbildung 7). Allein für die Wirtschaft werden Bürokratiekosten aus Informationspflichten als Unterkategorie des Erfüllungsaufwands separat ausgewiesen. Hier geht es um den sogenannten „Papierkram“, also den Aufwand von Unternehmen, Informationen gegenüber Behörden oder Dritten verfügbar zu machen. Eine ausführliche Erläuterung der Methodik liefert der „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands für Regelungsvorhaben der Bundesregierung“.

Abbildung 7

Kategorien des Erfüllungsaufwands

Erfüllungsaufwand					
Laufender Erfüllungsaufwand (jährlich)			Einmaliger Erfüllungsaufwand (Umstellungsaufwand)		
					
Bürgerinnen und Bürger	Wirtschaft	Verwaltung	Bürgerinnen und Bürger	Wirtschaft	Verwaltung
Aufwand in Euro	Aufwand in Euro				
▸ Sachkosten	▸ Sachkosten ▸ Personal- kosten	▸ Sachkosten ▸ Personal- kosten	▸ Sachkosten	▸ Sachkosten ▸ Personal- kosten	▸ Sachkosten ▸ Personal- kosten
	davon ▸ Bürokratie- kosten				
Zeitaufwand in Stunden			Zeitaufwand in Stunden		

Während die Bundesregierung einen Vorschlag für eine rechtliche Änderung erarbeitet, werden auch die potenziellen Kosten bedacht und dokumentiert. Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung sollen durch notwendige politische Maßnahmen so wenig wie möglich belastet werden. Deshalb erstellt das federführende Bundesministerium eine ex ante-Schätzung des Erfüllungsaufwands, noch bevor das jeweilige Regelungsvorhaben vom Kabinett beschlossen und in den Bundestag eingebracht wird.

In der Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands (OnDEA) werden die Kosten aller Regelungen der Bundesregierung dokumentiert. Die interessierte Öffentlichkeit hat so die Möglichkeit, alle Aufwände durch Regierungshandeln genau nachzuvollziehen. Da der Erfüllungsaufwand vor dem Inkrafttreten eines Vorhabens nur abgeschätzt werden kann (ex ante), misst das Statistische Bundesamt (StBA) zwei Jahre später nach (ex post) und veröffentlicht auch diese Daten.

I.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands

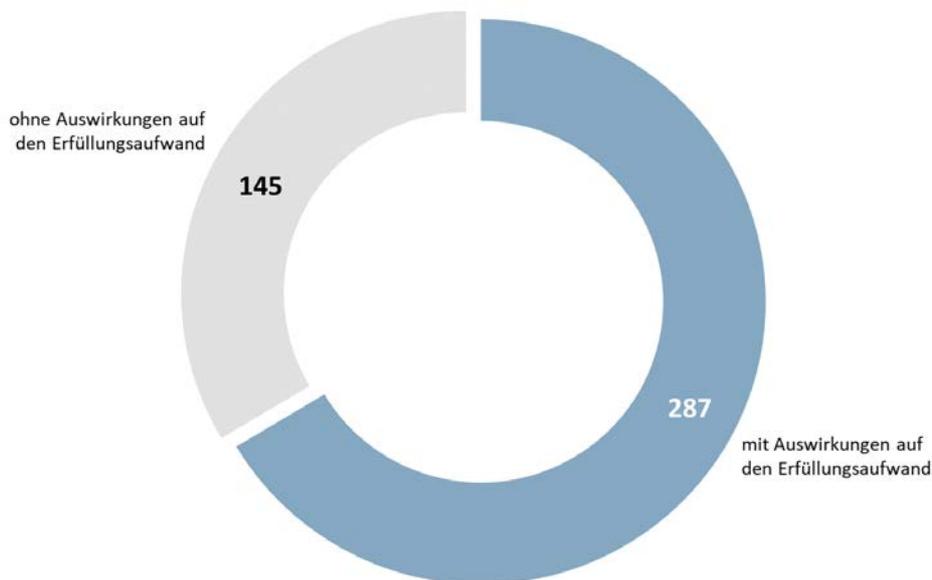
Jedes Bundesministerium ist für den Erfüllungsaufwand von Regelungsvorhaben in seinem Rechtsbereich verantwortlich. Die Anlagen 3 bis 5 informieren über die Veränderung der Aufwände nach Ressorts im Berichtszeitraum (2020).

I.2.1 Übergreifende Entwicklung

In der Datenbank des StBA gibt es für das Jahr 2020 insgesamt 432 von der Bundesregierung beschlossene Regelungsvorhaben (Abbildung 8). Das sind 141 mehr als im Jahr 2019. Wie bereits in den Vorjahren hatte rund ein Drittel der Regelungsvorhaben keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. Die anderen 287 Rechtsakte haben jedoch Erfüllungsaufwand in Form von 2.070 Einzelvorgaben verursacht. In 1.040 Vorgaben wird die Verwaltung angesprochen, darauf folgt die Wirtschaft mit 890 Vorgaben. Bürgerinnen und Bürger sind von 140 Vorgaben betroffen (Abbildung 9).

Abbildung 8

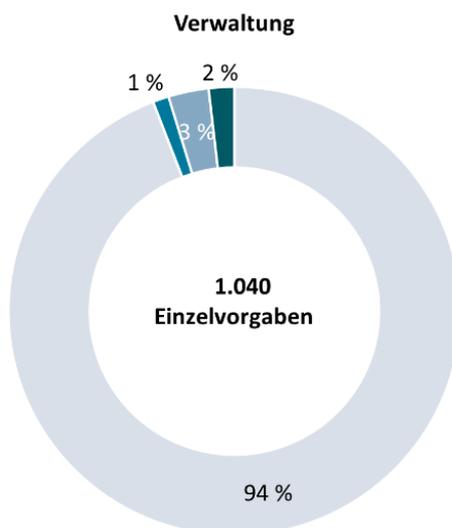
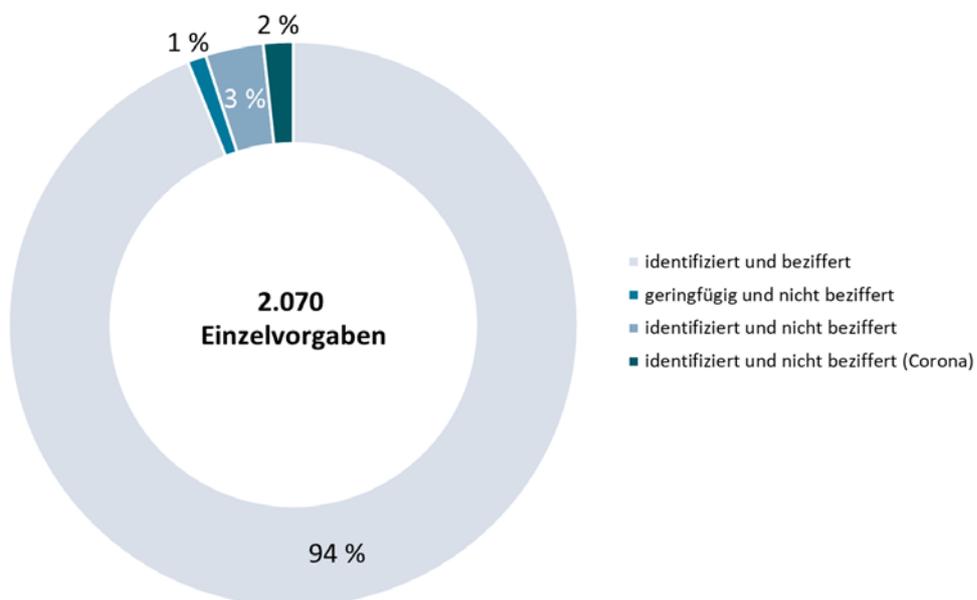
Anzahl der 2020 beschlossenen Regelungsvorhaben

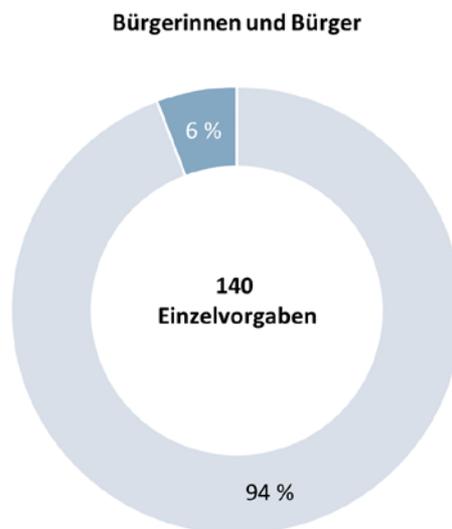
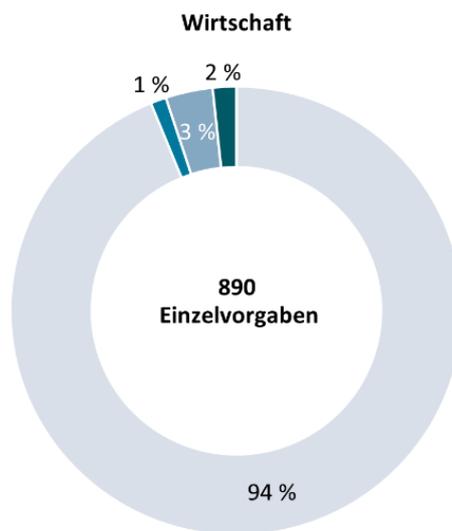


Ex ante-Schätzungen des Erfüllungsaufwands werden durch die Bundesministerien selbst durchgeführt. Auf Wunsch können sie sich vom StBA unterstützen lassen. Im Berichtsjahr wurde das Amt 113-mal eingebunden, zum Beispiel bei der Schätzung der Aufwände durch eine temporäre Mehrwertsteuersenkung auf Basis des Zweiten Corona-Steuerhilfegesetzes. Auch die Schätzung zum Registermodernisierungsgesetz wurde durch das Statistische Bundesamt begleitet. Ziel dieses Regelungsvorhabens ist es, die Kommunikation und vernetzte Zusammenarbeit der unterschiedlichen Verwaltungseinheiten zu verbessern und damit die Digitalisierung der Verwaltung voranzubringen.

Abbildung 9

**Quantifizierung der Änderung des Erfüllungsaufwands für Einzelvorgaben 2020
(inklusive Abbildung für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie Verwaltung)**





Bei 94 Prozent der Einzelvorgaben haben die Bundesministerien in der ex ante-Schätzung den Erfüllungsaufwand identifiziert und genau beziffert, wie hoch er ist. Im Fall von 22 Vorgaben (1 Prozent) war der erwartete Aufwand so gering, dass er nicht explizit festgestellt wurde. Weiterhin gab es 68 Vorgaben (3 Prozent), bei denen die Ressorts eine Änderung des Erfüllungsaufwands im jeweiligen Regelungsvorhaben genauer beschrieben haben, aber keinen Zahlenwert abschätzen konnten. Entscheidungen zum Umgang mit der Corona-Pandemie mussten von der Bundesregierung oft sehr kurzfristig getroffen werden. Bei 35 Vorgaben (2 Prozent) hat die Zeit nicht ausgereicht, den konkreten Betrag des Erfüllungsaufwands auszuweisen. Die Corona-Gesetze sind zeitlich befristet. Es ist also zu erwarten, dass diese nicht bezifferten Vorgaben nur vorübergehenden Erfüllungsaufwand zur Folge haben. Identifizierte, aber nicht bezifferte Vorgaben (inkl. Vorgaben mit Corona-Bezug) sind über die Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung in etwa gleichverteilt.

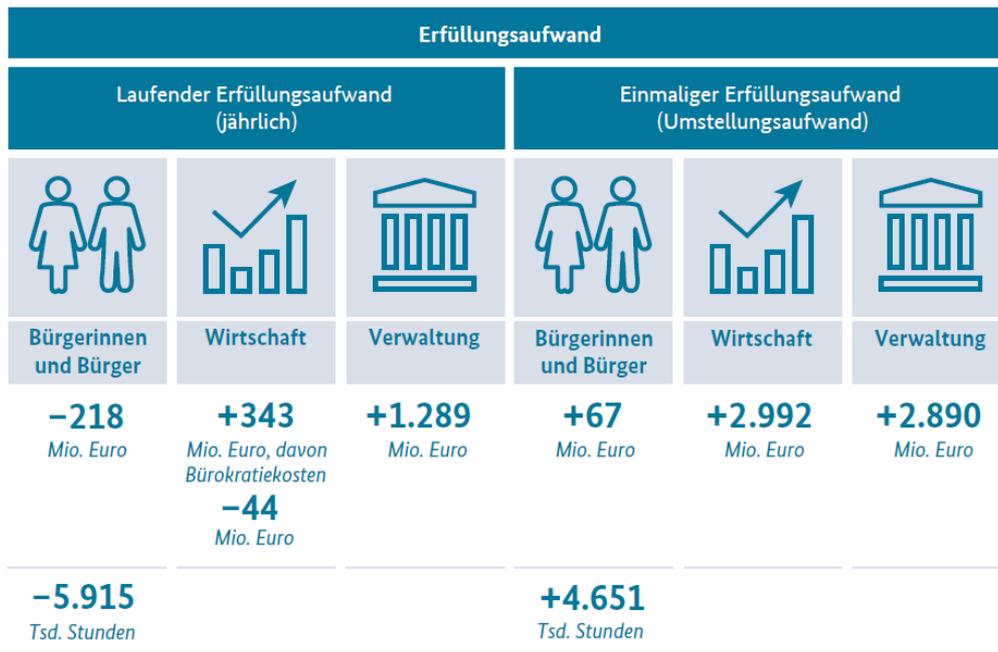
Die betragsmäßig größte Änderung des Erfüllungsaufwands ergab sich 2020 bei der Verwaltung, mit einer zusätzlichen jährlichen Belastung von rund 1,3 Milliarden Euro und einem Umstellungsaufwand von rund 2,9 Milliarden Euro (Abbildung 10).

Auch die Wirtschaft wurde mit rund 3,0 Milliarden Euro einmalig mehr belastet, der zusätzliche laufende Erfüllungsaufwand lag dagegen bei 343 Millionen Euro. Die darin enthaltenen Bürokratiekosten der Wirtschaft konnten jedoch um 44 Millionen Euro reduziert werden.

Durch die Regelungsvorhaben der Bundesregierung werden Bürgerinnen und Bürger um 218 Millionen Euro laufende Sachkosten und knapp 6 Millionen Stunden entlastet. Einmalig hatten sie jedoch Mehraufwand von 67 Millionen Euro und 4,7 Millionen Stunden.

Abbildung 10

Überblick über die Veränderungen des Erfüllungsaufwands nach Normadressaten 2020



Auch in Bezug auf den Erfüllungsaufwand war 2020 ein durch die Corona-Pandemie geprägtes Berichtsjahr. Bei den Bürgerinnen und Bürgern geht über die Hälfte des einmaligen Zeitaufwands, also 2,4 Millionen Stunden, auf Corona-Regelungsvorhaben zurück. Die notwendigen, zeitlich befristeten Corona-Vorhaben machen mit 590 Millionen Euro etwa 20 Prozent des Umstellungsaufwands der Verwaltung aus. Niedriger ist der Anteil mit 15 Prozent bzw. 447 Millionen Euro am Umstellungsaufwand für die Wirtschaft.

I.2.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands nach Normadressatengruppen

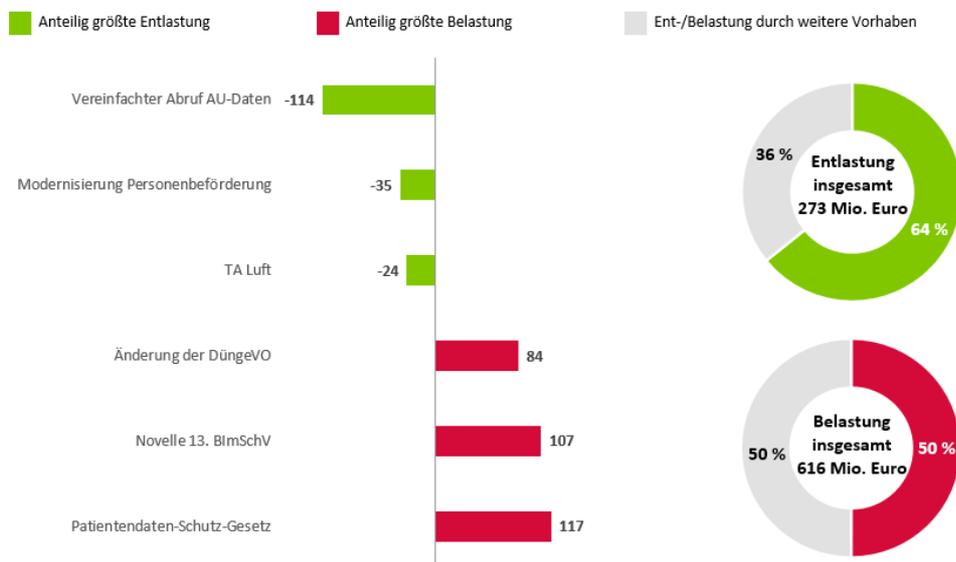
Wirtschaft

Von der Bundesregierung im Jahr 2020 beschlossene Regelungsvorhaben verursachten 343 Millionen Euro jährlich wiederkehrenden Erfüllungsaufwand. Dabei haben 75 Regelungsvorhaben einen belastenden und 44 einen entlastenden Effekt. Die Digitalisierung von unterschiedlichen Datenübermittlungen hatte dabei den größten be- und entlastenden Einfluss auf den laufenden Erfüllungsaufwand:

Abbildung 11

Die höchsten Be- und Entlastungen des laufenden Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft 2020

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



Die größte Entlastung des jährlichen Aufwands mit –114 Millionen Euro basiert auf einer Formulierungshilfe zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (Abbildung 11). Es handelt sich dabei um einen Änderungsantrag zu einem vom Kabinett beschlossenen Gesetzesentwurf. Bereits im Jahr 2019 führte das Siebte Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze zu einem wesentlichen Abbau von Erfüllungsaufwand. Die Formulierungshilfe vereinfachte 2020 darüber hinaus die Übermittlung von elektronischen Arbeitsunfähigkeitsdaten für die Arbeitgeber. Unternehmen können Daten über die Arbeitsunfähigkeit ihrer Arbeitnehmer durch stationäre Krankenhausaufenthalte dadurch leichter abrufen und verarbeiten.

Einsparungen von rund 35 Millionen Euro konnten durch das Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts erzielt werden. Zwar müssen Mietwagen mit Fahrer nach einem Auftrag weiterhin an den Betriebsitz des jeweiligen Unternehmens zurückkehren und können nicht wie ein Taxi am aktuellen Standort auf neue Kunden warten. Allerdings können nun weitere Abstellorte festgelegt werden, sodass unnötiger Verkehr und damit Benzinkosten für die betroffenen Unternehmen eingespart werden. Durch die neue Verpflichtung, Mobilitätsdaten und Dienstleistungen digital zur Verfügung zu stellen, fallen außerdem keine Aufwände zur Archivierung der Beförderungsaufträge mehr an.

Das Patientendaten-Schutz-Gesetz (PDSG) enthält Regelungen zur Weiterentwicklung der elektronischen Patientenakte (ePA) in mehreren Ausbaustufen sowie zur datenschutzgerechten Ausgestaltung. Die ePA verbessert die medizinische Versorgung sowie das Selbstbestimmungsrecht der Versicherten und erhöht dadurch die gesundheitliche Chancengleichheit. Sie leistet im Interesse der Patientinnen und Patienten einen wesentlichen Beitrag dafür, dass Ärztinnen und Ärzte mit ihnen besser kommunizieren können, dass die Abläufe im Behandlungsalltag leichter werden, dass Diagnosen und Therapien genauer ausgerichtet werden und eine bessere Wirkung für die Patientinnen und Patienten entfalten. Kliniken, Ärztinnen sowie Ärzten und Apotheken entsteht für die Dokumentenverwaltung und Unterstützung der Versicherten bei der Nutzung der ePA allerdings ein Erfüllungsaufwand von 117 Millionen Euro pro Jahr.

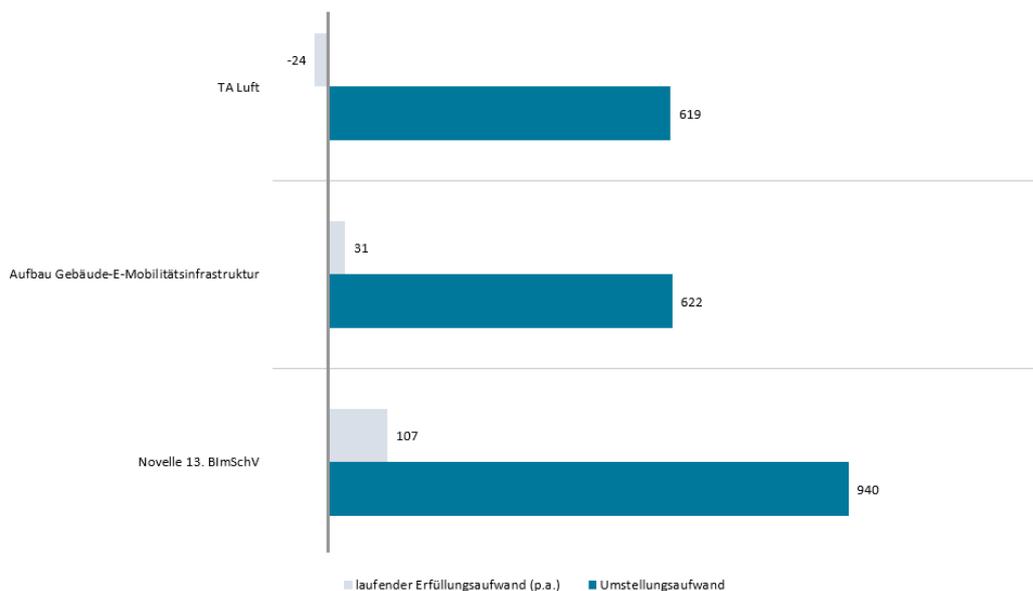
Bei der Verordnung zur Neufassung der Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen und zur Änderung der Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen (13. BImSchV) handelt es sich um eine 1 : 1-Umsetzung von EU-Vorgaben. Sie erhöht den Erfüllungsaufwand jährlich um 107 Millionen Euro und einmalig um 940 Millionen Euro. Das Regelungsvorhaben verfolgt unter anderem das Ziel, Stickstoff- und Quecksilberemissionen bei Feuerungsanlagen zur Erzeugung von Wärme und Strom zu reduzieren. Die dafür notwendigen Nachrüstungen und Betriebsmittel verursachen in den Unternehmen hohen Umstellungsaufwand und laufenden Erfüllungsaufwand (Abbildung 12).

Der zweithöchste Umstellungsaufwand entsteht mit dem Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetz, einer 1 : 1-Umsetzung von EU-Recht. Mit 622 Millionen Euro hat es einen Anteil von 21 Prozent am gesamten Umstellungsaufwand der Wirtschaft von 2.992 Millionen Euro. Ab 2025 muss auf Parkplätzen mit mehr als 20 Stellplätzen von Nichtwohngebäuden mindestens ein Ladepunkt für Elektrofahrzeuge errichtet werden. Die Kosten für einen Ladepunkt werden auf durchschnittlich 5.553 Euro geschätzt, was zu den genannten Investitionskosten führt.

Abbildung 12

Regelungsvorhaben mit dem höchsten Umstellungsaufwand für die Wirtschaft 2020

Laufender Erfüllungsaufwand und Umstellungsaufwand
in Millionen Euro



Die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft ist eine verbindliche Verwaltungsvorschrift für etwa 50.000 genehmigungsbedürftige Anlagen. Das Regelwerk legt Grenzwerte für bestimmte Schadstoffe in der Luft fest. Etwa 619 Millionen Euro an Umstellungsaufwand entstehen durch den notwendig werdenden Austausch oder die Nachrüstung von Anlagen(teilen) und geht insoweit auch auf die Umsetzung von EU-Vorgaben zurück. Bei diesem Regelungsvorhaben ist positiv hervorzuheben, dass dem hohen Umstellungsaufwand langfristig eine Einsparung des Aufwands um 24 Millionen Euro jährlich gegenübersteht.

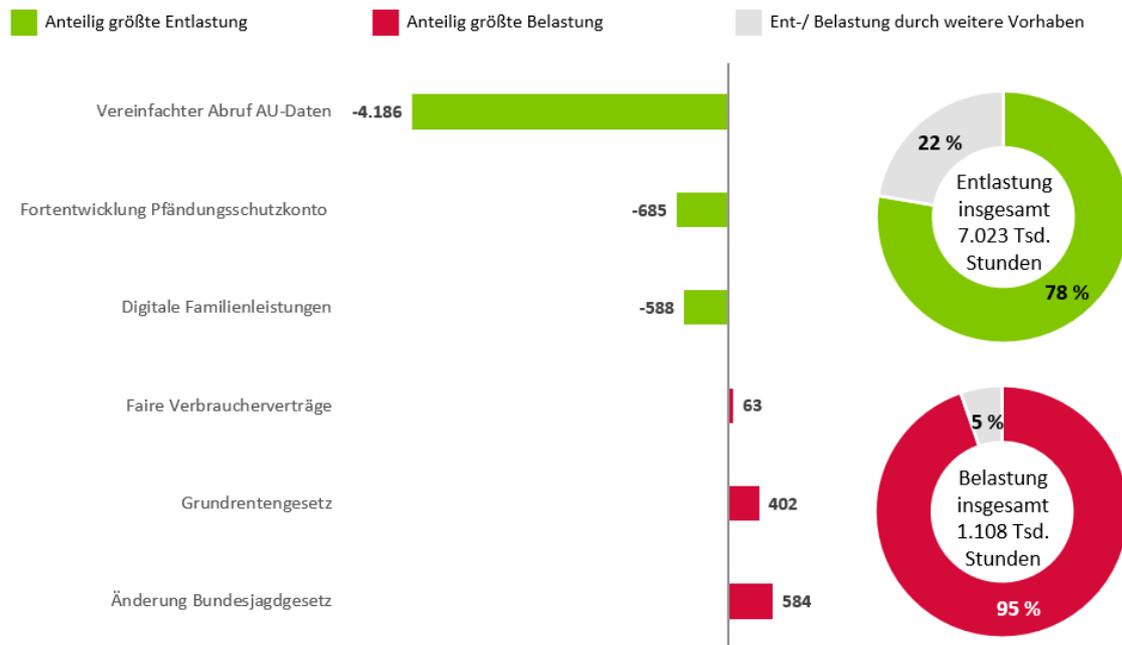
Bürgerinnen und Bürger

Auch die Bürgerinnen und Bürger spüren Auswirkungen, wenn Gesetze und Verordnungen geändert oder neu erlassen werden. Die 36 Regelungsvorhaben des Jahres 2020, die bei den Bürgerinnen und Bürgern mit Auswirkungen auf den laufenden Erfüllungsaufwand verbunden sind, reduzieren den Zeitaufwand um rund 6 Millionen Stunden pro Jahr. Somit verringert sich die zeitliche Belastung der Bürgerinnen und Bürger zum dritten Mal in Folge (Anlage 9). Der Sachaufwand sinkt 2020 um –218 Millionen Euro jährlich und reduziert sich damit ebenfalls zum wiederholten Mal (Anlage 10).

Abbildung 13

Die Regelungsvorhaben mit den höchsten Be- und Entlastungen beim laufenden Zeitaufwand der Bürgerinnen und Bürger 2020

Veränderung des Zeitaufwands je Jahr



Mit einer Entlastung von rund 4 Millionen Stunden pro Jahr stammt der Hauptteil des verringerten Zeitaufwands der Bürgerinnen und Bürger aus einer Formulierungshilfe zum Siebten Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (Abbildung 13). Die Änderung wird Arbeitgebern ab Januar 2022 erlauben, Daten zur Arbeitsunfähigkeit (AU) von geringfügig Beschäftigten elektronisch bei den Krankenkassen abzurufen. Dadurch werden die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die AU-Bescheinigungen nicht mehr beim Arbeitgeber abgeben müssen. Zudem wird die Bundesagentur für Arbeit ab Januar 2024 Daten zur Arbeitsunfähigkeit und zum stationären Krankenhausaufenthalt bei den Krankenkassen elektronisch abrufen, sodass Personen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld für diese Zeiten keine Bescheinigungen mehr übermitteln müssen, was ihren Zeitaufwand um rund 435.000 Stunden und ihren Sachaufwand für den Briefversand um ca. 2 Millionen Euro jährlich reduziert.

Das Pfändungsschutzkonto-Fortentwicklungsgesetz entlastet durch Änderung der Zivilprozessordnung rund 170.000 Inhaberinnen und Inhaber von Pfändungsschutzkonten (P-Konten), die gleichzeitig Sozialleistungen beziehen, um rund 685.000 Stunden jährlich. Die Sozialleistungsträger werden ab Dezember 2021 gesetzlich verpflichtet, diesem Personenkreis Bescheinigungen über den Bezug von Sozialleistungen auszustellen. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger legen den Kreditinstituten diese Dokumente vor, damit der pfändungsfreie Betrag des P-Kontos um die Höhe der Sozialleistungen erhöht wird. Bis dahin müssen Bürgerinnen und Bürger häufig unterschiedliche Behörden mehrfach aufsuchen, um die benötigten Dokumente zu erhalten, was mit Wege-, Warte- und Vorsprechzeiten einhergeht, die künftig wegfallen werden.

Das Gesetz zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen entlastet Eltern um rund 588.000 Stunden jährlich. Die Meldung der notwendigen Geburtsangaben sowie die Anträge auf Eltern- und Kindergeld werden schrittweise kombiniert und in digitaler Fassung angeboten, was die Antragstellung spürbar vereinfacht. Zudem können beteiligte Behörden die bereits vorhandenen Daten untereinander austauschen, sodass Nachweispflichten für die Eltern entfallen werden.

Darüber hinaus wird das Telekommunikationsmodernisierungsgesetz Mieterinnen und Mieter um einen Sachaufwand in Höhe von rund 149 Millionen Euro jährlich entlasten, da künftig die Kosten für einen Kabel-TV-Anschluss nicht mehr auf die Nebenkosten umgelegt werden können. Mieterinnen und Mieter können künftig selbst

entscheiden, ob sie einen solchen Vertrag abschließen. Das Gesetz dient der Umsetzung des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation in deutsches Recht und tritt am 1. Dezember 2021 in Kraft.

Das Erste Gesetz zur Änderung des Bundesjagdgesetzes, des Bundesnaturschutzgesetzes und des Waffengesetzes wird den Zeitaufwand für Jägerinnen und Jäger um rund 584.000 Stunden erhöhen. Nachzeitigem Stand der Beratungen im Deutschen Bundestag wird es aller Voraussicht nach nicht verabschiedet und damit auch nicht in Kraft treten.

Im Januar 2021 trat das Grundrentengesetz in Kraft. Für die Grundrente selbst ist kein gesonderter Antrag erforderlich, sie wird bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen automatisch von den Trägern der Rentenversicherung gezahlt. Die Einkommensanrechnung erfolgt weitgehend automatisiert und bürgerfreundlich über einen Datenabgleich zwischen der Rentenversicherung und der Finanzverwaltung. Eventuelle Einkünfte aus Kapitalvermögen haben die grundrentenberechtigten Personen jedoch mit entsprechenden Nachweisen an den Rentenversicherungsträger zu melden. Gleiches gilt bei Bezug von vergleichbarem ausländischem Einkommen, das dem Rentenversicherungsträger ebenfalls gesondert mitzuteilen und nachzuweisen ist. Zudem können Rentnerinnen und Rentner bei bestimmten Sozialleistungen (z. B. Grundsicherung nach dem SGB XII und Wohngeld) einen Freibetrag erhalten, durch den jedoch kein gesonderter Aufwand ausgelöst wird. Ein zusätzlicher Aufwand entsteht jedoch bei den jährlichen Folgeanträgen (im Wohngeld auch bei möglichen Erstanträgen aufgrund des Freibetrages gem. § 17a WoGG), bei denen nun auch der aktuelle Rentenbescheid dem jeweiligen Leistungsträger vorzulegen ist. Insgesamt entsteht durch alle diese Melde- und Mitteilungspflichten ein Erfüllungsaufwand der Rentnerinnen und Rentner von 403.000 Stunden jährlich.

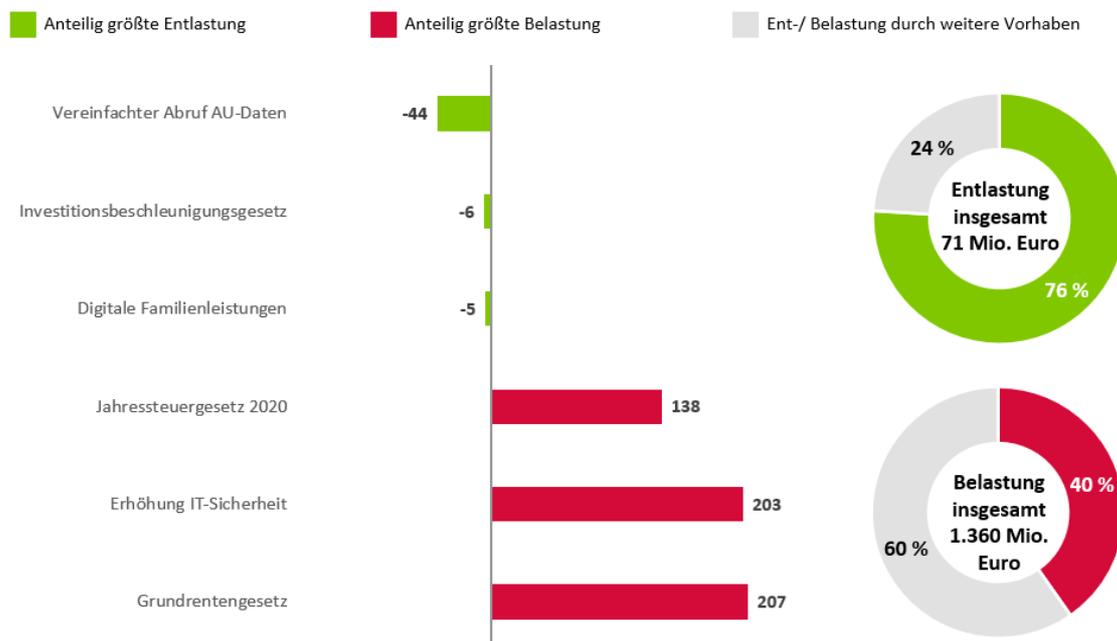
Verwaltung

Wie in den beiden Vorjahren erhöhte sich der laufende Erfüllungsaufwand der Verwaltung auch 2020. Die 145 Regelungsvorhaben, die bei den Behörden und Ämtern mit Änderungen des laufenden Erfüllungsaufwands verbunden sind, belasten diese mit zusätzlich rund 1,3 Milliarden Euro pro Jahr. Somit handelt es sich um den höchsten Anstieg seit der Einführung des Erfüllungsaufwands 2012 (Anlage 11). Darüber hinaus führen 139 Vorhaben zu einem Umstellungsaufwand von 2,9 Milliarden Euro. Auch dabei handelt es sich um einen neuen Höchstwert.

Abbildung 14

Die Regelungsvorhaben mit den höchsten Be- und Entlastungen beim laufenden Erfüllungsaufwand der Verwaltung 2020

Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands je Jahr



Das im Januar 2021 in Kraft getretene Grundrentengesetz verursacht einen Umstellungsaufwand im Zuge der Einführung von 415 Millionen Euro und erhöht anschließend den laufenden Erfüllungsaufwand um rund 207 Millionen Euro jährlich (Abbildungen 14 und 15). Der ganz überwiegende Teil entfällt dabei auf die Träger der Rentenversicherung, die zunächst umfassende Systemanpassungen durchführen und teilweise Daten in den Versicherungskonten neu aufbereiten müssen, um die anspruchsberechtigten Personen im Rentenbestand ermitteln zu können. Diese Datenaufbereitungen sind auch für spätere digitale Anwendungen nutzbar. Darüber hinaus sind im Rahmen der Einkommensanrechnung insbesondere vergleichbares ausländisches Einkommen sowie Kapitalerträge außerhalb des automatisierten Verfahrens zu prüfen. Zudem entsteht vor allem im ersten Jahr der Einführung ein erhöhter Auskunft- und Beratungsaufwand. Zusammen führt dies zu einem Umstellungsaufwand von rund 399 Millionen Euro. Laufend entsteht durch die Einkommensanrechnung, Druck und Versand der Bescheide, die zu bearbeitenden Widersprüche sowie die Beratungstätigkeit ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von rund 197 Millionen Euro pro Jahr. Den Ländern und Kommunen entsteht zudem zusätzlicher Erfüllungsaufwand von rund 10 Millionen Euro jährlich, u. a. für die Bearbeitung von Bescheiden für bestimmte Sozialleistungen. Im Einführungsjahr verursachen die dafür notwendige Umstellung der IT und die Schulung der Beschäftigten den Ländern und Kommunen rund 16 Millionen Euro Umstellungsaufwand.

Das IT-Sicherheitsgesetz 2.0 ist im Mai 2021 in Kraft getreten und führt zu einem zusätzlichen Erfüllungsaufwand von rund 203 Millionen Euro jährlich. Dieser entsteht Bundesbehörden und dient der Erhöhung der Sicherheit von Informations- und Kommunikationstechnik in der Bundesverwaltung. Dabei wird die Rolle des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) gestärkt. So wurden dem BSI Aufgaben und Befugnisse im Bereich Verbraucherschutz zugewiesen. Es wird zukünftig die Prüfungen und Kontrollen für die Vergabe des IT-Sicherheitskennzeichens durchführen. Eingeführt wurden des Weiteren Befugnisse für effektive Kontrollen der Sicherheit der Kommunikationstechnik der Bundesbehörden und zur Festlegung verbindlicher Mindeststandards. Dies führt in der gesamten Bundesverwaltung zur einem Erfüllungsaufwand. Zur besseren Abwehr von Gefahren für die IT-Sicherheit der Bundes-IT sind dem BSI zudem Kompetenzen zur Auswertung behördeninterner Logdaten, zur Bestandsdatenauskunft, zur Detektion von Sicherheitsrisiken sowie zur Anordnungen mitigierender Maßnahmen zugewiesen. Das BSI führt ferner als nationale Zertifizierungsstelle für die Cybersicherheit von Informations- und Kommunikationstechnik im Sinne der VO (EU) 2019/881 Zertifizierungen und Auditierungen durch und überwacht Konformitätsbewertungsstellen. Erfüllungsaufwand entsteht ferner durch die Standardisierung und die Sicherstellung der Qualität der Sicherheitskonzepte der Betreiber kritischer Infrastrukturen sowie der Prüfung und Zertifizierung kritischer Komponenten. Schließlich entsteht ein Mehrbedarf durch die Aufnahme weiterer Branchen in den Regelungsbereich des BSI-Gesetzes sowie die Ergänzung um den Bereich der Unternehmen im besonderen öffentlichen Interesse. Für die Einrichtung der Verfahren entsteht der Bundesverwaltung ein einmaliger Sachaufwand von rund 32 Millionen Euro.

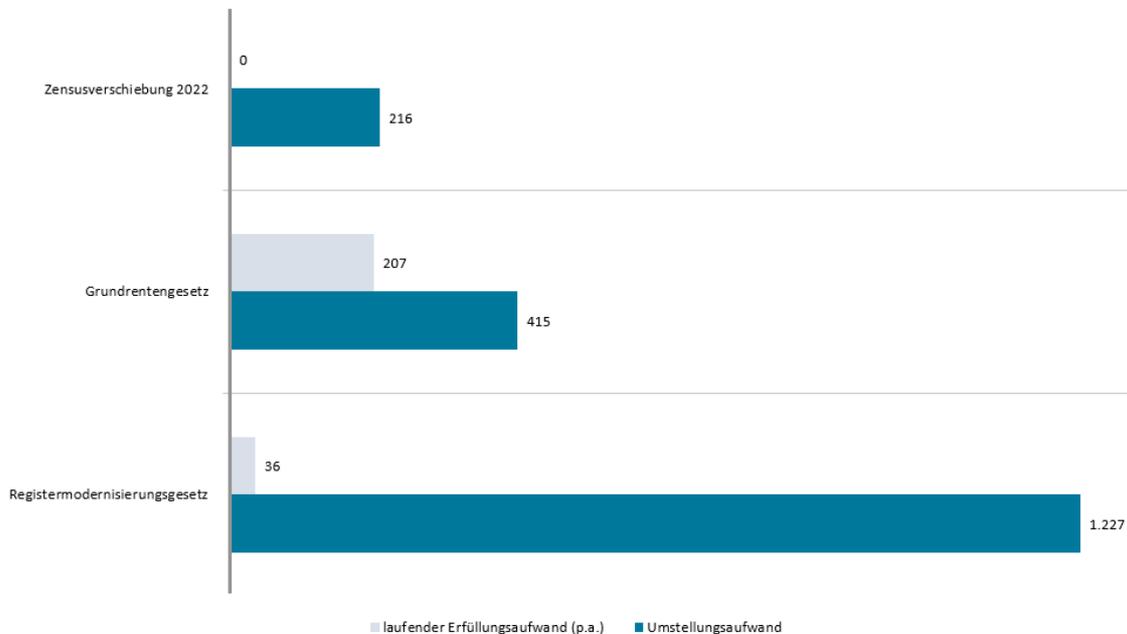
Auch das Jahressteuergesetz 2020 erhöht den Erfüllungsaufwand. Die zusätzliche Belastung von rund 138 Millionen Euro jährlich trägt hauptsächlich die Bundesverwaltung mit ca. 121 Millionen Euro pro Jahr. Die Zollverwaltung, das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) und das ITZBund müssen die notwendigen Verfahren einrichten, um ab Juli 2021 das europäische Mehrwertsteuer-Digitalpaket umzusetzen. Dieses sieht vor, dass in Deutschland ansässige Unternehmen, die mit Verbraucherinnen und Verbrauchern in anderen Staaten des europäischen Binnenmarkts handeln, die ausländische Umsatzsteuer in Deutschland bei einer einheitlichen Anlaufstelle (One-Stop-Shop) erklären und abführen müssen. Für die Einführung der dafür notwendigen Prozesse entsteht den zuständigen Bundesbehörden ein Umstellungsaufwand von rund 2 Millionen Euro. Zudem werden die Grenzen und Regelungen für die steuerliche Bewertung von Einnahmen aus Mieten geändert, deren Höhe deutlich unterhalb der ortsüblichen Sätze liegt. Dies erhöht den Prüfaufwand der Landesfinanzverwaltungen um einen zusätzlichen Erfüllungsaufwand von rund 17 Millionen Euro pro Jahr.

Entlastend wirkt hingegen eine Formulierungshilfe zum Siebten Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, die den laufenden Erfüllungsaufwand um 44 Millionen Euro jährlich senkt. Diese Entlastung wird ab Januar 2024 vor allem durch den elektronischen Austausch zwischen Krankenkassen und der Bundesagentur für Arbeit von Daten zu stationären Krankenhausaufenthalten und Arbeitsunfähigkeit von Personen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld entstehen. Durch die medienbruchfreie Bearbeitung wird sich der Aufwand der Agentur für Arbeit reduzieren.

Abbildung 15

Regelungsvorhaben mit den höchsten Umstellungsaufwänden für die Verwaltung 2020

Laufender Erfüllungsaufwand und Umstellungsaufwand
in Millionen Euro



Das Registermodernisierungsgesetz führt mit 1,2 Milliarden Euro zum höchsten Anstieg des Umstellungsaufwands. Die Länder tragen mit rund 880 Millionen Euro den Hauptteil der Kosten, der vor allem durch die Speicherung der einheitlichen Identifikationsnummern für natürliche Personen in Registern, der Einrichtung von Schnittstellen zum Datenabruf und den Anschluss der Register an ein Datencockpit entsteht. Das Datencockpit wird Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, einzusehen, welche Daten der Verwaltung über sie vorliegen. Der Bundesverwaltung entsteht ein Umstellungsaufwand von rund 348 Millionen Euro insbesondere durch die Einrichtung einer Registermodernisierungsbehörde beim Bundesverwaltungsamt. Das Gesetz vom 28. März 2021 wurde am 6. April 2021 im BGBl. I S. 2021 verkündet.

Das Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes trat im Dezember 2020 in Kraft und verursacht Umstellungsaufwand von etwa 216 Millionen Euro. Davon fallen rund 63 Millionen Euro für das StBA und rund 79 Millionen Euro für das ITZBund aufgrund der Zensusverschiebung um ein Jahr an. Dem StBA entstehen insbesondere durch die Verlängerung von Zeitverträgen und die Anpassungen an den bestehenden Fachanwendungen Kosten, während für das ITZBund der Aufwand insbesondere auf die Sicherstellung des IT-Betriebs zurückzuführen ist. Zudem tragen die Statistischen Landesämter Kosten von einmalig etwa 74 Millionen Euro.

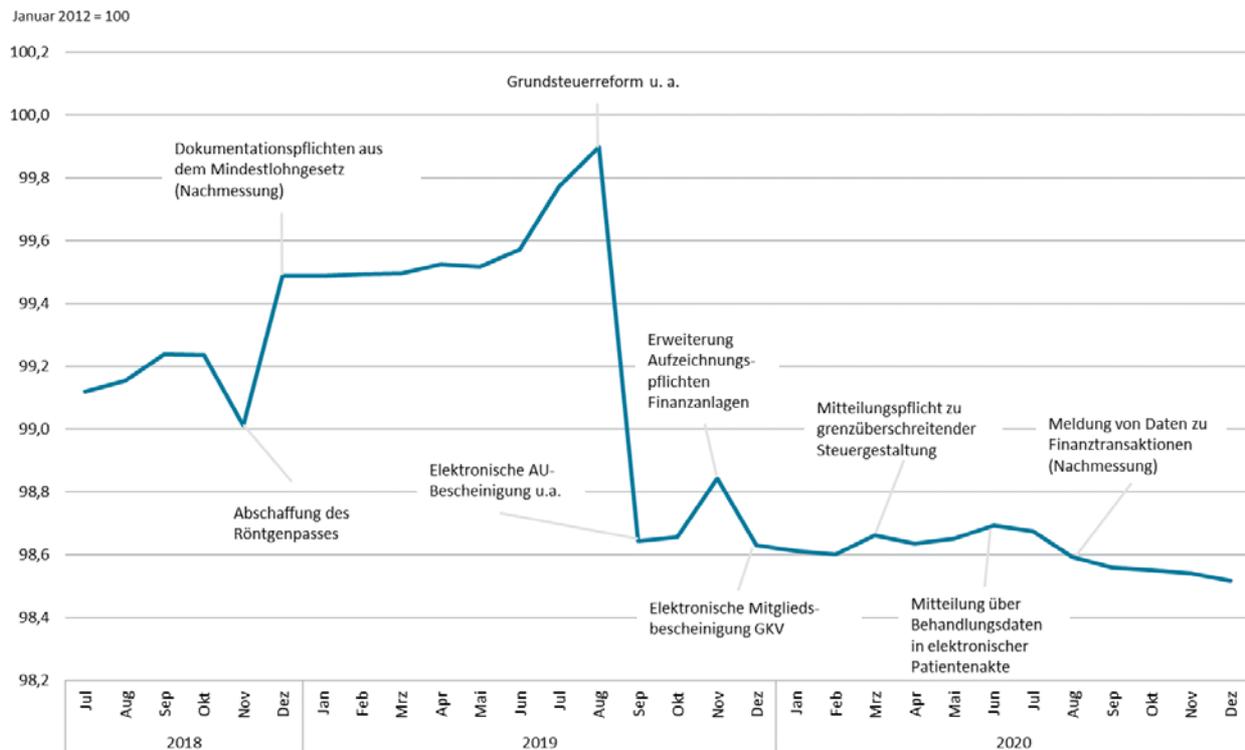
I.2.3 Entwicklung des Bürokratiekostenindex

Bürokratiekosten sind eine Teilmenge des Erfüllungsaufwands. Sie entstehen durch sogenannte Informationspflichten, also wenn Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln sind. Das können beispielsweise Anträge, Meldungen, die Pflicht zur Aufbewahrung bestimmter Unterlagen oder auch Angaben zur amtlichen Statistik sein. Nur für den Normadressaten Wirtschaft werden die Bürokratiekosten explizit ausgewiesen.

In den Jahren 2006 bis 2012 hat es die Bundesregierung geschafft, die Bürokratiekosten um 25 Prozent zu reduzieren. Daraufhin wurde der Bürokratiekostenindex (BKI) eingeführt, um die weitere Entwicklung der Bürokratiekosten über die Zeit mit einer Kennzahl nachverfolgen zu können (Abbildung 16). Der Index ist 2012 mit einem Wert von 100 gestartet. Neue oder geänderte Informationspflichten können den BKI sinken bzw. steigen lassen. Weichen die ex post gemessenen Bürokratiekosten von der xx ante-Schätzung ab, ändert dies ebenfalls den Indexwert.

Abbildung 16

Der Bürokratiekostenindex im Zeitverlauf



Die Bürokratiekosten liegen konstant unter dem Niveau von 2012. Im Jahr 2020 wurde mit einem Indexwert von 98,52 sogar ein neues Minimum an bürokratischer Belastung der Wirtschaft erreicht. Der Rückgang um 109 Millionen Euro geht auf 85 neue Regelungsvorhaben sowie 75 Nachmessungen von bestehenden Informationspflichten zurück.

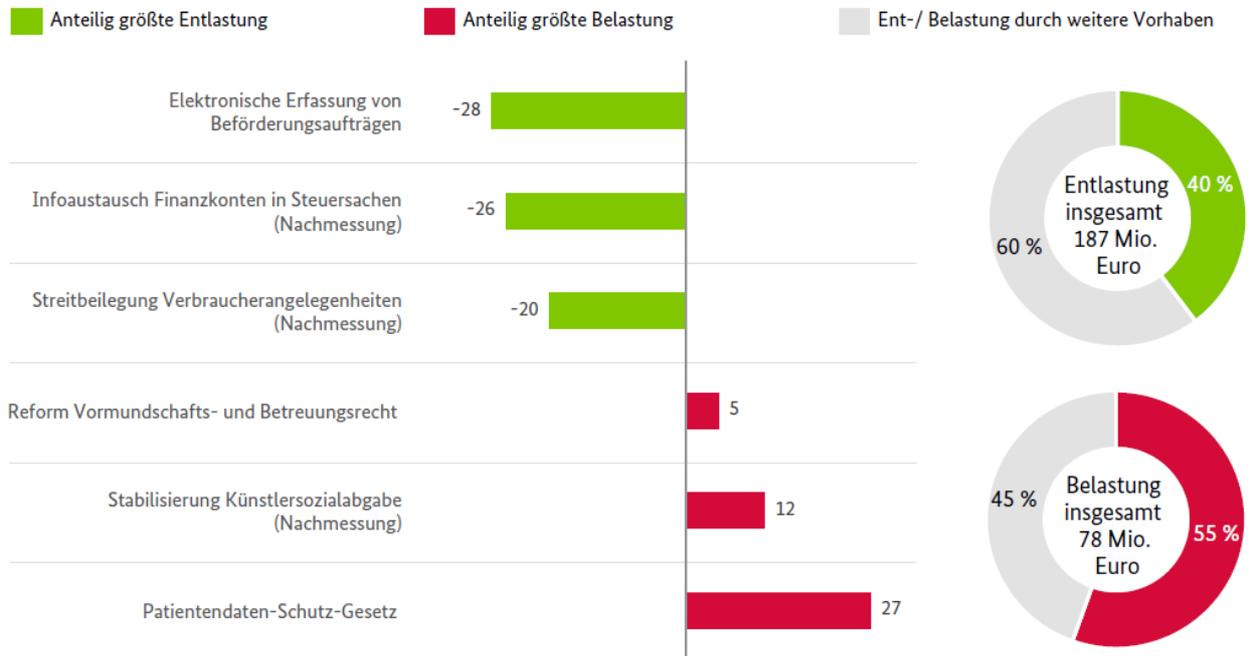
Das Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts führte zu einem Rückgang der Bürokratiekosten um 28 Millionen Euro (Abbildung 17). Mietwagenunternehmen wird es dadurch ermöglicht, Beförderungsaufträge elektronisch, zum Beispiel mithilfe einer App, entgegenzunehmen. Mehrere Fahrgäste können sich so einen gemeinsamen Fahrdienst teilen. Bisher angefallene Kosten für die Archivierung und Erfassung von solchen Beförderungsaufträgen fallen durch die Nutzung digitaler Buchungsportale weg.

Die zweitgrößte Entlastung bei den Bürokratiekosten in Höhe von 26 Millionen Euro kam aus der Nachmessung des Gesetzes zum automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten in Steuersachen und zur Änderung weiterer Gesetze. Zur Verhinderung von Steuerbetrug wird mit dem Gesetz ein gemeinsamer Meldestandard für den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten mit Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und Drittstaaten etabliert. Finanzinstitute müssen dafür Daten zu Finanzkonten erheben und an das BZSt melden. Die Nachmessung hat ergeben, dass die dadurch entstehenden Bürokratiekosten niedriger ausfallen als ursprünglich erwartet.

Abbildung 17

Bürokratiekosten für die Wirtschaft

Veränderung der laufenden Bürokratiekosten je Jahr
in Millionen Euro p.a.



Über die Kosten der Wirtschaft durch das PDSG wurde bereits oben unter Abschnitt I.2.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft berichtet. Der damit verbundene Erfüllungsaufwand von 117 Millionen Euro beinhaltet auch Bürokratiekosten in Höhe von 27 Millionen Euro. Arztpraxen und Krankenhäuser werden verpflichtet, Patientinnen und Patienten über die Speichermöglichkeit von verordneten Medikamenten, Schutzimpfungen oder Befunden in der elektronischen Patientenakte zu informieren und bei der Nutzung und der Verarbeitung von Daten in der elektronischen Patientenakte zu unterstützen. Versicherte können so ortsungebunden ihre Gesundheitsdaten überblicken und anderen Therapeuten oder Kliniken einfach den Zugriff ermöglichen.

I.2.4 Nachmessung des Erfüllungsaufwands

Ein geflügeltes Wort besagt, dass Prognosen sich als besonders schwierig erweisen, wenn sie die Zukunft betreffen. Aus diesem Grund untersucht das StBA, wie sich die ex ante geschätzten Prognosen der Be- und Entlastungen nach voller Entfaltung der Gesetze und Verordnungen in der Praxis entwickelt haben. Dies geschieht in Absprache mit dem zuständigen Bundesressort in der Regel zwei Jahre nach Inkrafttreten der Regelung.

Betroffene Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen sowie Behörden und Ämter geben dabei Auskunft zu ihren Erfahrungen insbesondere mit dem Zeit- und Sachaufwand. Auch werden Statistiken und Studienergebnisse recherchiert, um beispielsweise aktuelle Fallzahlen in Erfahrung zu bringen. Somit überprüft das StBA alle relevanten Berechnungsparameter – Fallzahl, Zeitaufwand, Sachkosten.

Da zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Regelung im Bundeskabinett die genauen Verfahrensabläufe in den Behörden des Bundes, der Länder und Kommunen sowie den selbstverwalteten Einrichtungen oftmals noch nicht exakt feststehen, überraschen Abweichungen von ex ante geschätzten und ex post gemessenen Werten nicht. Gerade die häufig mit dem Vollzug betrauten Länder und Kommunen haben dabei einen großen Gestaltungsspielraum. Zudem können Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen anders auf die Regelung reagieren als ursprünglich erwartet. Deshalb ermittelt das StBA neben diesen möglichen Unterschieden in den Validierungsmessungen auch, ob den Normadressaten im Gesamtprozess weitere Aufgaben und Verpflichtungen entstehen, die zum Zeitpunkt der ex ante-Schätzung nicht absehbar waren.

Die Anlagen 7 und 9 bis 11 vergleichen den von den Ressorts ex ante geschätzten Erfüllungsaufwand mit den Ergebnissen der Nachmessung und den Änderungen im parlamentarischen Verlauf. Die sich ergebenden Differenzen zeigen keine eindeutige Systematik, da sowohl Fälle mit ex ante über- als auch unterschätztem Erfüllungsaufwand auftreten. Das StBA hat 2020 insgesamt 56 Regelungen mit 1.946 Vorgaben nachgemessen.

Beispielhaft wird nachfolgend ein Regelungsvorhaben dargestellt, bei dem die Nachmessung erheblich geringeren Erfüllungsaufwand ergab, als ursprünglich in der ex ante-Schätzung ermittelt - das Gesetz zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen – ebenso wie ein Vorhaben, bei dem die Nachmessung einen erheblich höheren Erfüllungsaufwand als ex ante geschätzt ergab - die Achtunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (38. BImSchV):

Gesetz zur Modernisierung der Finanzaufsicht

Die Umsetzung der europäischen Richtlinien 2009/138/EG und 2014/51/EU hat zu einer konstitutiven Neufassung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) aus dem Verantwortungsbereich des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) geführt. Die gesetzliche Änderung führt weiterentwickelte Solvabilitätsanforderungen für Versicherungsunternehmen ein und stellt neue Bewertungsvorschriften hinsichtlich Vermögenswerten und Verbindlichkeiten auf. Das hochkomplexe Regelungsvorhaben mit 414 Vorgaben bedingte eine intensive Vorbereitungsphase. Um die Vorgaben inhaltlich zu erschließen und einzuordnen, wurden Gespräche mit Expertinnen und Experten aus der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) geführt. Die Vorgaben, die ex ante eine hohe Belastung aufwiesen, konnten so ganzheitlich erfasst und im Nachgang als Vorbereitung der Feldphase in sinnvolle Kategorien eingeteilt und in typische Arbeitsprozesse übersetzt werden.

Die Befragung der Versicherungsunternehmen erfolgte über mehrere Monate mittels eines Fragebogens, der über den GDV allen Mitgliedsunternehmen zugesandt wurde. Rückmeldungen gingen von 51 Versicherungsunternehmen aus den verschiedenen Versicherungsbereichen, darunter große Versicherungsgruppen und kleine Versicherungsunternehmen, ein.

In der Summe entsteht der Wirtschaft durch das Regelungsvorhaben ein zusätzlicher jährlicher Aufwand von rund 40 Millionen Euro, der insbesondere aus neuen sowie modifizierten Berichts-, Risiko- und Solvabilitätsbeurteilungspflichten resultiert. Der durch das VAG begründete gesamte jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft erhöht sich dadurch auf ca. 175 Millionen Euro. Für den Normadressaten Verwaltung ist ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 4 Millionen Euro zu verzeichnen.

Der in der Nachmessung ermittelte Erfüllungsaufwand liegt deutlich unter der ex ante geschätzten Belastung. Im Gesetzentwurf war ursprünglich eine zusätzliche Belastung für den Normadressaten Wirtschaft von rund 103 Millionen Euro und für die Verwaltung von rund 10 Millionen Euro geschätzt worden. Damit liegt der nachgemessene Aufwand der Wirtschaft etwa 63 Millionen Euro unter dem geschätzten Wert. Bei der Verwaltung fällt der tatsächliche Aufwand rund 6 Millionen Euro niedriger aus als ex ante erwartet. Ex post hat sich gezeigt, dass die unternehmerische Praxis Synergieeffekte nutzt und viele Vorgaben aggregiert bearbeitet, sodass der Aufwand insgesamt deutlich niedriger ausfällt als ex ante angenommen.

Achtunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

Die sogenannte Treibhausgasquote (THG-Quote) ist ein verkehrspolitisches Instrument zur Reduzierung schädlicher Treibhausgase in der Atmosphäre. Sie regelt, in welchem Umfang fossile Kraftstoffe durch emissionsärmere (und ggfs. teurere) Erfüllungsoptionen wie konventionelle oder fortschrittliche Biokraftstoffe, E-Fuels oder die Elektromobilität ersetzt werden müssen. Durch die Achtunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (38. BImSchV) wurden bestehende Regelungen zur Einhaltung der THG-Quote mit Wirkung zum Dezember 2017 geändert.

Für den Erfüllungsaufwand sind insbesondere zwei Neuerungen relevant: Kostenreduzierend wirkt sich die Erweiterung anrechenbarer Erfüllungsoptionen (zum Beispiel Biogas aus bestimmten Rohstoffen, Elektromobilität) aus, die im Vergleich zu bisher eingesetzten Erfüllungsoptionen wie Biodiesel günstiger sind. Kostensteigernd wirken sich Änderungen von Parametern zur Berechnung der einzusparenden Treibhausgase aus. Demnach steigen die einzusparenden Emissionen durch den Einsatz von fossilem Dieselmotorkraftstoff stärker als durch den Einsatz von fossilem Ottomotorkraftstoff. Da die in Verkehr gebrachte energetische Menge an Dieselmotorkraftstoff doppelt so hoch ist wie beim Ottomotorkraftstoff, führt diese Ungleichbehandlung dazu, dass die zur Einhaltung der THG-Quote erforderliche Emissionsminderung und damit die Vermeidungskosten steigen.

Die Nachmessung hat ergeben, dass sich der jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft um ca. 30 Millionen Euro erhöht; in der ex ante-Schätzung wurde eine Entlastung in Höhe von ca. 37 Millionen Euro beziffert. In der Praxis werden die kostenmindernden neuen Erfüllungsoptionen kaum genutzt. Demgegenüber steht der belastende Kosteneffekt, der sich durch die Behandlung von Diesel bei den fossilen Kraftstoffen ergibt. Die starke Abweichung zur ex ante-Schätzung ist darauf zurückzuführen, dass der angenommene deutlich höhere Einsatz neuer Erfüllungsoptionen im Straßenverkehr nicht realisiert wurde.

Anlagen und Anhänge

Anlage 1

Übersicht Bürokratiebremse für das Jahr 2020 (One in, one out)

Ressort	Anzahl der relevanten Regelungsvorhaben		In	Out	Deckelung	Saldo vorressort-übergreifender Kompensation	ressort-übergreifende Kompensation	Saldo
	belastend	entlastend						
Auswärtiges Amt								
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	4	1	24,4	0,1		24,3		24,3
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	8	2	12,3	25,0		-12,7		-12,7
Bundesministerium der Finanzen	5	7	45,5	35,3		10,2		10,2
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	7	14	10,1	12,0		-1,8		-1,8
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	5	2	7,0	113,8		-106,8		-106,8
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	3	4	3,0	3,8		-0,8		-0,8
Bundesministerium der Verteidigung								
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	2	1	2,4	0,7		1,7		1,7
Bundesministerium für Gesundheit	3	2	117,7	2,3		115,4		115,4
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	4	3	10,4	38,8		-28,3		-28,3
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	7	3	3,1	4,0		-0,9		-0,9
Bundesministerium für Bildung und Forschung	6	1	0,0	0,4		-0,4		-0,4
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung								
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien								
Bundesregierung								
gesamt	53	40	236,0	236,2		-0,2		-0,2

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. Legislaturperiode (14.03.2018 bis 31.12.2020)

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	32,3	15,6	47,9	52,1		52,1	-4,2
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	12,8	6,3	19,2	36,3		36,3	-17,1
Bundesministerium der Finanzen	70,1	83,9	154,0	584,8	0,0	584,9	-430,9
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	62,7	127,3	190,0	17,4	5,1	22,5	167,5
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	34,8	20,9	55,7	840,4		840,4	-784,7
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	8,4	126,6	135,0	31,3	0,2	31,5	103,5
Bundesministerium der Verteidigung							
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	2,5		2,5	0,7		0,7	1,8
Bundesministerium für Gesundheit	191,6	0,0	191,6	7,8		7,8	183,8
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	24,3	5,1	29,5	48,2	14,9	63,1	-33,6
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	48,7	208,2	256,9	196,4	42,1	238,5	18,4
Bundesministerium für Bildung und Forschung	53,6		53,6	1,0		1,0	52,6
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung							
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien							
Bundesregierung							
gesamt	541,8	594,0	1.135,8	1.816,4	62,3	1.878,8	-743,0

Anlage 3

Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum: 01.01.2020 bis 31.12.2020)

Saldo-Bilanz über die Änderung des laufenden Erfüllungsaufwands für die 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	31,8		31,8	0,1
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	23,0	25,0	-2,0	-6,8
Bundesministerium der Finanzen	62,0	6,0	56,0	-3,3
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	59,0	31,4	27,6	-28,6
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	28,0	113,9	-86,0	1,5
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	101,3	3,8	97,5	3,8
Bundesministerium der Verteidigung				
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	2,4	0,7	1,7	-0,7
Bundesministerium für Gesundheit	117,7	2,3	115,4	24,7
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	14,4	53,7	-39,3	-27,3
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	176,4	35,5	140,9	-7,5
Bundesministerium für Bildung und Forschung	0,0	0,4	-0,4	
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung				
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien				
Bundesregierung				
Insgesamt	616,0	272,7	343,3	-44,1

Anlage 4

Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum: 01.01.2020 bis 31.12.2020)**Saldo-Bilanz über die Änderung des laufenden Erfüllungsaufwands für Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung in Millionen Euro (jährlich)**

	Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger (jährlich)						Erfüllungsaufwand für die Verwaltung (jährlich)		
	Zeitaufwand in Tsd. Stunden			Sachaufwand in Mio. Euro			in Mio. Euro		
	Belastung	Entlastung	Saldo	Belastung	Entlastung	Saldo	Belastung	Entlastung	Saldo
Auswärtiges Amt							5,9		5,9
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	44,3	533,1	-488,8	3,1	65,6	-62,5	217,9	5,6	212,4
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	22,5	1.030,9	-1.008,4	1,8	3,0	-1,2	30,0	1,4	28,6
Bundesministerium der Finanzen	19,6	175,7	-156,2	0,4	0,0	0,4	229,7	4,0	225,8
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	62,8	12,9	49,9	2,8	149,6	-146,8	86,7	0,1	86,6
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	369,7	4.193,5	-3.823,8		16,7	-16,7	344,7	43,8	300,9
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	583,9		583,9	9,0		9,0	47,6	0,4	47,2
Bundesministerium der Verteidigung							6,3		6,3
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend		490,8	-490,8		0,2	-0,2	96,1	4,5	91,6
Bundesministerium für Gesundheit	3,0	15,0	-12,0				8,4	1,8	6,6
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	1,9		1,9	0,1		0,1	88,6	6,0	82,6
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit							75,5	3,1	72,5
Bundesministerium für Bildung und Forschung	0,0	571,0	-571,0		0,4	-0,4	0,0		0,0
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung									
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien									
Bundesregierung							122,5		122,5
Insgesamt	1.107,7	7.023,0	-5.915,3	17,2	235,5	-218,3	1.360,0	70,6	1.289,4

Anlage 5

Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum: 01.01.2020 bis 31.12.2020)

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				3,5
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	568,8	34,1	324,4	1.693,4
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	37,1		15,9	80,9
Bundesministerium der Finanzen	-1,0		288,3	139,4
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	950,0	32,7	395,5	41,4
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	3.096,5		96,5	664,1
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft			27,8	76,6
Bundesministerium der Verteidigung				1,2
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	0,0		2,8	77,3
Bundesministerium für Gesundheit			148,1	88,5
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur			86,8	13,9
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit			1.605,6	6,5
Bundesministerium für Bildung und Forschung				0,1
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung				
Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien				
Bundesregierung				3,0
Insgesamt	4.651,4	66,8	2.991,8	2.889,9

Anlage 6

Entwicklung des Umstellungsaufwands der Wirtschaft

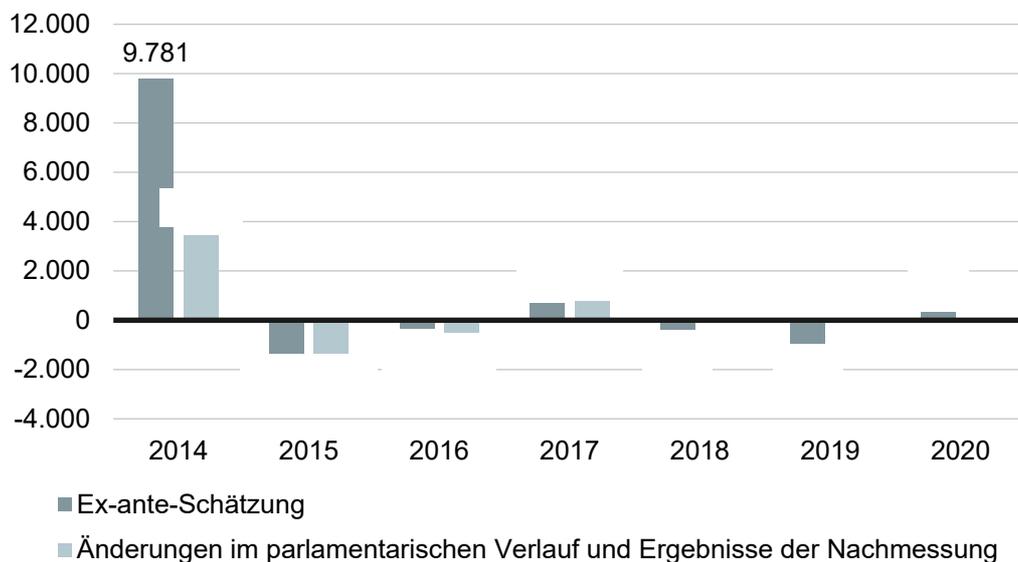
Ressort	Umstellungsaufwand der Wirtschaft in Mio. Euro									
	18. LP					19. LP				
	2014	2015	2016	2017	Summe 18. LP	2018	2019	2020	2021	Summe 19. LP
Auswärtiges Amt									–	
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat				58,9	58,9	0,1	19,1	324,4	–	343,6
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz		203,9	96,5	19,4	319,8	6,6	1,7	15,9	–	24,2
Bundesministerium der Finanzen	435,2	223,2	1.043,3	4,5	1.706,2	31,1	22,9	288,3	–	342,4
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	83,6	20,1	55,3	71,5	230,5	31,7	85,0	395,5	–	512,2
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	35,6	156,4	10,2		202,2	26,0	0,0	96,5	–	122,5
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	1,3	154,3	1,7	44,0	201,3	0,1	1.121,0	27,8	–	1.148,9
Bundesministerium der Verteidigung									–	
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	0,1	0,1	64,9	0,1	65,2			2,8	–	2,8
Bundesministerium für Gesundheit	24,9	-0,3	3,9	0,8	29,3	1,4	21,6	148,1	–	171,1
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	28,0		59,4	0,6	88,0	11,1	10,5	86,8	–	108,4
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	82,5	1.004,1	499,9	442,3	2.028,8	502,1	18,7	1.605,6	–	2.126,4
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				–	
Bundesregierung									–	
Insgesamt	691,0	1.764,0	1.835,0	642,6	4.932,6	610,4	1.300,9	2.991,8	–	4.903,1

Anlage 7

Laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Jährlicher Saldo in den Jahren 2014 bis 2020

in Millionen Euro p.a.

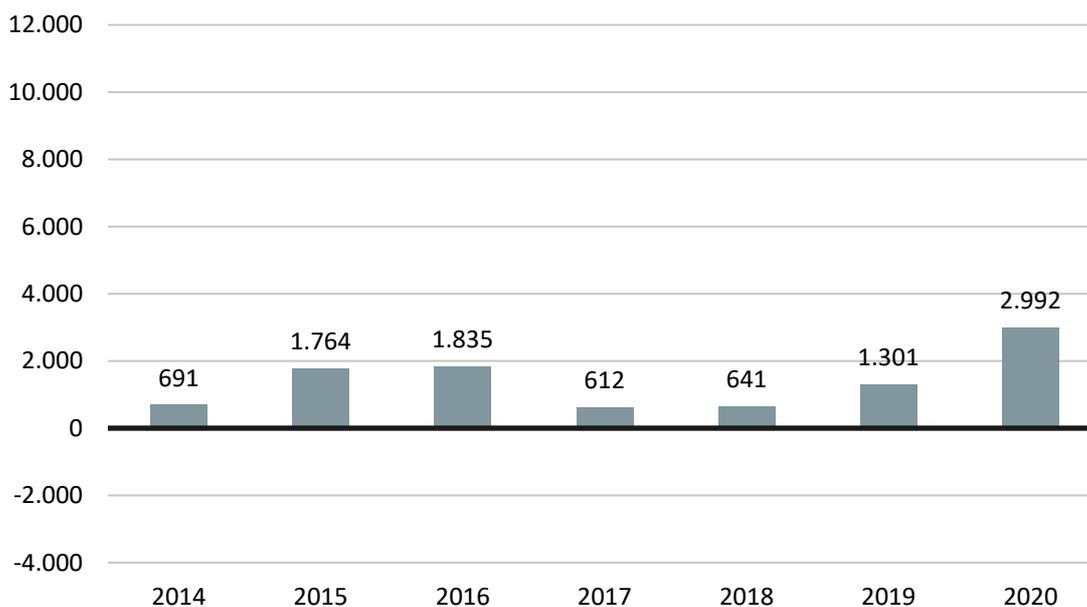


Anlage 8

Umstellungsaufwand für die Wirtschaft

Umstellungsaufwand 2014 bis 2020

in Millionen Euro

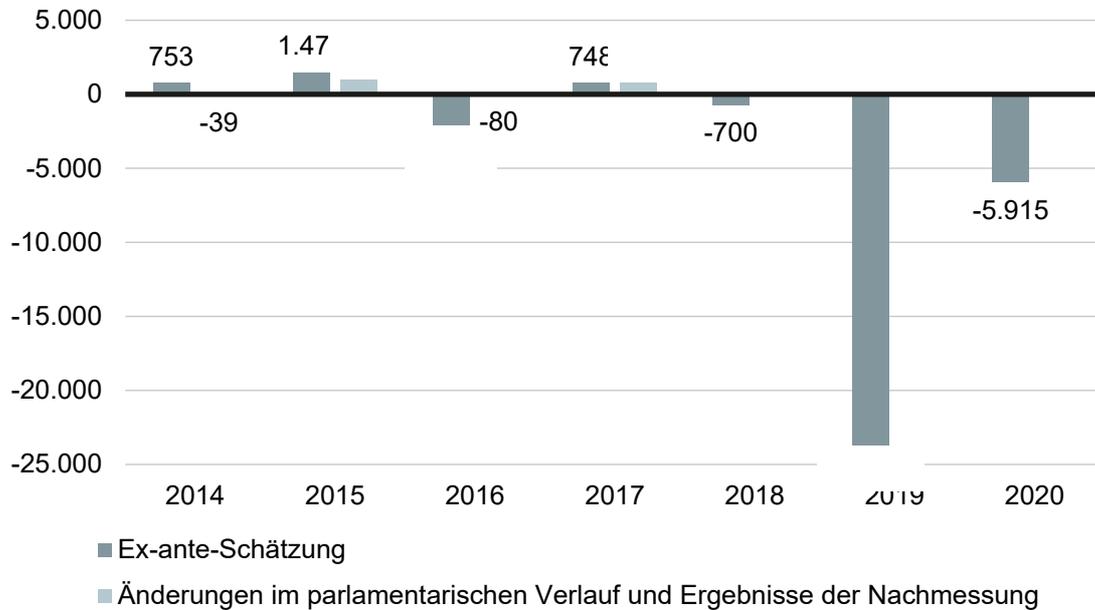


Anlage 9

Laufender Zeitaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Jährlicher Saldo in den Jahren 2014 bis 2020

in Tausend Std. p.a.

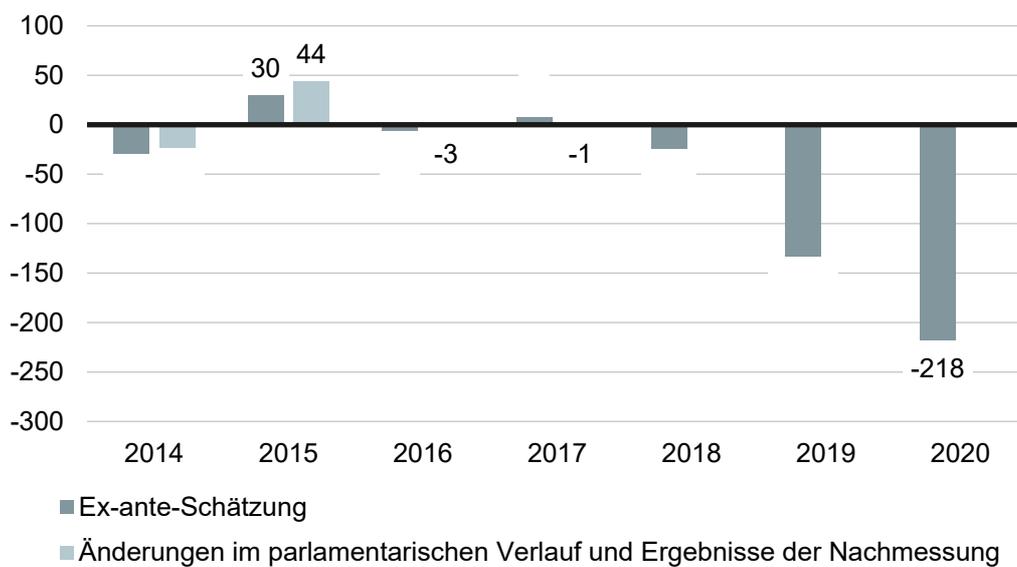


Anlage 10

Laufender Sachaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Jährlicher Saldo in den Jahren 2014 bis 2020

in Millionen Euro p.a.

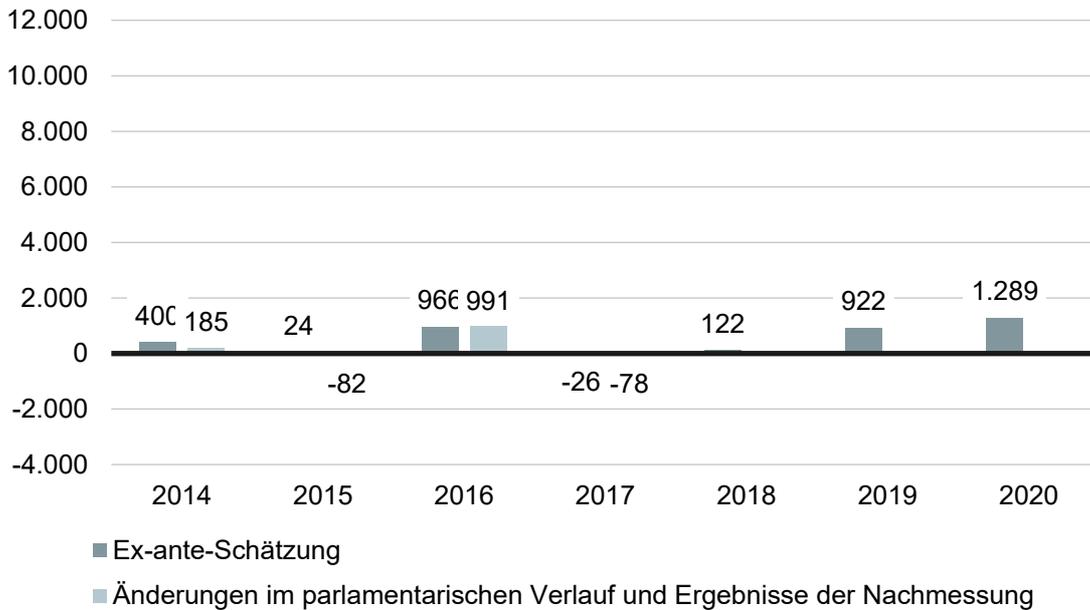


Anlage 11

Laufender Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Jährlicher Saldo in den Jahren 2014 bis 2020

in Millionen Euro p.a.

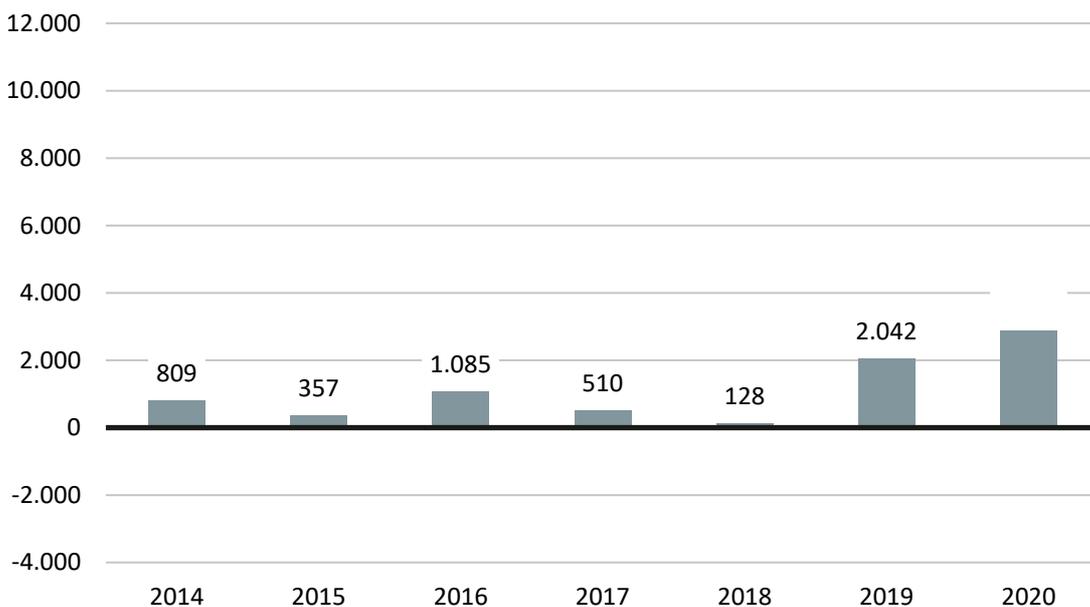


Anlage 12

Umstellungsaufwand für die Verwaltung

Umstellungsaufwand 2014 bis 2020

in Millionen Euro



Anhang**Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 2. Dezember 2020****Maßnahmenprogramm von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung**

Der Chef des Bundeskanzleramtes und die Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder empfehlen der Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder folgenden Beschluss:

1. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder bekennen sich zu einer wirksamen, zukunftsorientierten und innovationsfreundlichen Regulierung sowie zu einer leistungsstarken und serviceorientierten Verwaltung. Dafür bauen Bund und Länder unter Einbeziehung der Kommunen ihre Zusammenarbeit in Rechtsetzung und -vollzug systematisch weiter aus und verabschieden zum ersten Mal ein gemeinsames Arbeitsprogramm (Anlage).
2. Sie verständigen sich darauf, in ausgewählten Bereichen rechtliche Hindernisse für flexibles, bürgerorientiertes Handeln der Verwaltung zu identifizieren, mögliche Abhilfen zu prüfen und die Praxisorientierung in der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen zu stärken. Sie setzen sich für mehr Verständlichkeit ein und fördern eine auf praktischen Erfahrungen, Daten und Werte gestützte Gestaltung von Politik und Recht.
3. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder unterstreichen, wie wichtig es ist, dass sich Verantwortliche in Politik und Verwaltung frühzeitig mit ausreichenden Fristen abstimmen, praktische Erfahrungen der Behörden austauschen und bewährte Verfahren voneinander übernehmen. Das kann z.B. im Rahmen der Fachministerkonferenzen geschehen oder durch die Beteiligung von Betroffenen mit eigenen praktischen Erfahrungen in Normgebungsverfahren.

Bund und Länder betonen ihr gemeinsames Interesse an Rechtsetzung, die die Verwaltungspraxis auf allen Ebenen und die Lebensrealität berücksichtigt. Um diesen Aspekt zu stärken, streben Bund und Länder an, Erfahrungen zu den Methoden für die quantitative Rechtsfolgenabschätzung auszutauschen und diese, wo möglich und zweckmäßig, anzugleichen.

Anlage zum Beschluss

Gemeinsames Programm von Bund und Ländern für eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung

Die Verwaltung ist für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ein verlässlicher Partner vor Ort. Sie stellt öffentliche Leistungen bereit, sorgt für faire Rahmenbedingungen durch die Umsetzung von Recht und Gesetz und unterstützt beim Zugang zu individuellen Leistungen. Dafür müssen die zugrundeliegenden Gesetze, Regeln und Hilfen zielgerichtet und verständlich sein, um eine innovationsfreundliche und unbürokratische Arbeit der Verwaltung zu ermöglichen. Deshalb vereinbaren Bund und Länder unter Einbeziehung der Kommunen zum ersten Mal ein gemeinsames Arbeitsprogramm für eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung.

I. Schnellere und vereinfachte Umsetzung von Förderprogrammen

Die Ressorts der Bundesregierung und die beteiligten Länder berücksichtigen bei der Ausgestaltung von Verwaltungsvereinbarungen zur Gewährung neuer Finanzhilfen an die Länder soweit möglich auch Gesichtspunkte, die einen beschleunigten Mittelabfluss befördern. Länder einschließlich Kommunen sind aufgerufen, konkrete verfahrensspezifische Hindernisse für einen zügigen Mittelabfluss gemeinsam mit dem Bund zu identifizieren. Die Länder prüfen Möglichkeiten, die Kommunen bei der Mittelbeantragung zu unterstützen.

Die Anwendung von Pauschalen in der Projektförderung wird für geeignete Ausgaben bzw. Kostenarten ausgeweitet. Insbesondere in der Forschungsförderung werden die bestehenden Möglichkeiten zur Nutzung von Pauschalen in der Projektförderung künftig intensiver genutzt, um ergebnisoffene Forschung und einen wirksamen Mitteleinsatz zu unterstützen.

Zuwendungen des Bundes an Länder und Gemeinden werden nach bestehender Rechtslage von Seiten des Bundes grundsätzlich ressortübergreifend einheitlich ausgestaltet. Die Möglichkeiten für abweichende Ausgestaltungen der Zuwendungsgeber sollen nur in begründeten Ausnahmefällen genutzt werden. Zuwendungsempfänger in Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie vollziehende Behörden werden so wirksam entlastet.

II. Rechtsvereinfachungen

a) Unternehmensnachfolge

Das erfolgreiche Management von Unternehmensnachfolgen stellt eine zentrale wirtschaftspolitische Herausforderung dar. Bund und Länder streben an, den bestehenden Regulierungsrahmen für Unternehmensübergaben bzw. -nachfolgen durch gezielte Anpassungen sowie Anwendungsverordnungen unter Einbeziehung Betroffener zu vereinfachen. Gemeinsames Ziel ist, die Attraktivität von Unternehmensnachfolgen für Gründungsinteressierte zu steigern. Veränderungen sollten zunächst zeitlich befristet erfolgen und mit einer Evaluation begleitet werden.

Bund und Länder setzen deswegen eine Task Force „Unternehmensnachfolge“ ein, um der Ministerpräsidentenkonferenz im Juni 2021 erste Maßnahmen vorzuschlagen. Der Fokus liegt darauf:

- basierend auf einer Bestandsaufnahme zu regulatorischen Rahmenbedingungen von Unternehmensübergaben bzw. Unternehmensnachfolgen Handlungsempfehlungen für regulatorische Vereinfachungen abzuleiten,
- zu prüfen, inwiefern und wie in den Regionen ausgewählter Modellprojekte der BMWi-Initiative „Unternehmensnachfolge – aus der Praxis für die Praxis“ (kurzfristig) sogenannte „Reallabore“ eingerichtet werden können. In diesen können regional und/oder zeitlich begrenzt regulatorische Vereinfachungen für Unternehmensübernahmen erprobt werden (z.B.: einen für 3-5 Jahre nach Unternehmensübernahme fortgeltenden Bestandsschutz für Genehmigungen oder Ausnahmeregelungen gewähren, die dem Voreigentümer/der Voreigentümerin erteilt wurden; statistische und andere Meldepflichten sowie bürokratische Auflagen zeitlich befristet aussetzen; datenschutzrechtliche Regelungen zur Weiternutzung von Kundendaten bei Unternehmensnachfolgen bei inhabergeführten Betrieben praktisch darstellen und erläutern (z. B. mit Orientierungshilfen und Mustertexten), Aufwand für Betriebliche Beauftragte auf erforderliches Mindestmaß senken).

b) Baurecht

Die Länder vereinbaren eine Novellierung der Musterbauordnung (MBO), um Bauvorhaben bundesweit zu beschleunigen. Dabei sollen insbesondere nichtgewerbsmäßige Bauherren entlastet und der Wohnungsbau erleichtert werden, z. B. beim Dachgeschossausbau oder bei Aufstockungen (Aufnahme einer „Bestandsbautenregelung“ in der MBO).

Bei der Novellierung der Musterbauordnung sollen insbesondere für das vereinfachte Genehmigungsverfahren bei Wohngebäuden oder der Schaffung von Wohnraum auch Genehmigungsfiktionen entsprechend § 42a VwVfG geprüft werden.

c) digitale Aktenführung

Die Behörden von Bund, Ländern und Kommunen sollen ihre Akten in Form digital durchsuchbarer Dokumente führen, soweit dies technisch möglich und mit sinnvollem Aufwand umsetzbar ist.

d) Entlastung für Arbeitgeber

Die aufwändige Ausstellung nicht-standardisierter Entgeltbescheinigungen durch Arbeitgeber kann nach bisherigen Erfahrungen dadurch reduziert werden, dass der Anwendungsbereich von Gehalts-Nachweisen gem. § 108 Abs. 3 GewO ausgedehnt wird. Die Länder prüfen, welche Regelungen der Länder, Kommunen und anderer Träger von Selbstverwaltungsaufgaben zum Nachweis von Einkommen auf die Vorlage von Gehaltsabrechnungen, die nach der Entgeltbescheinigungsverordnung erteilt worden sind, verweisen können.

e) Vereinfachungen im Sozialrecht und im Arbeitsschutz

- Der Bund wird prüfen, wie die Leistungen nach dem SGB II und das Verfahren dauerhaft vereinfacht werden können. Dazu gehört auch die Einführung einer für die Jobcenter praktikablen und wirtschaftlich gerechtfertigten Bagatellgrenze für Rückforderungen, wenn eine Wirtschaftlichkeitsberechnung dies rechtfertigt und sie sachdienlich ist.
- Eine Vereinfachung der Verfahren für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII sowie für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel SGB XII aufzunehmen, wird geprüft.

Bund und Länder unterstützen das Vorhaben „Entwicklung eines gemeinsamen Grundantrags für Reha- und Teilhabeleistungen“ der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR). Das Vorhaben baut auf den Inhalten der bestehenden Antragsvordrucke auf und soll im Ergebnis zu einem „gemeinsamen trägerübergreifenden Antragsformular“ als bürgernahe Serviceleistung für Menschen mit Behinderungen und chronisch kranke Menschen führen. Damit soll die Zusammenarbeit der Reha-Träger untereinander erleichtert werden.

Die Vorgabe der §§ 55-57 Jugendarbeitsschutzgesetz, dass sowohl bei den obersten Landesbehörden für Arbeitsschutz als auch bei den Arbeitsschutzbehörden Ausschüsse für Jugendarbeitsschutz zu bilden sind, wird in das Ermessen der jeweiligen obersten Landesbehörde für Arbeitsschutz gestellt. Sie soll in Zukunft selbst entscheiden, ob diese Ausschüsse gebildet werden und ggf. Näheres dazu regeln. Damit wird das Ziel verfolgt, diese Ausschüsse nur noch bedarfsweise einzurichten.

f) Entlastungen für Ehrenamt und Vereine sowie Stiftungen

Bund und Länder setzen sich für die Stärkung von Vereinen, Ehrenamt sowie zivilgesellschaftlichem und bürgerschaftlichem Engagement ein.

Bund und Länder entlasten Vereine, insbesondere indem

- geprüft wird, die Freigrenze des § 64 Absatz 3 Abgabenordnung anzuheben,
- die Möglichkeiten öffentlicher Beglaubigung erweitert werden,
- bestehende Möglichkeiten pauschaler Förderung für gemeinnützige Vereine, deren Organmitglieder oder besondere Vertreter unentgeltlich tätig sind, in geeigneten Fällen besser nutzbar gemacht werden, und
- geprüft wird, wie sich die aktuell befristet geltenden Vereinfachungen im Vereins- und Stiftungsrecht bewährt haben und ob diese ggf. beibehalten oder ergänzt werden können.

Der Bund prüft gemeinsam mit den Ländern, inwieweit die Haftungsregelungen aus §§ 31a und 31b des Bürgerlichen Gesetzbuches für die Mitglieder von Vorständen von Vereinen bzw. die Mitglieder von Vereinen auf andere Rechtsbereiche übertragen werden können.

g) Identifikation weiterer Verbesserungspotenziale

Bund und Länder tauschen sich regelmäßig zu zentralen Vorhaben und Zeitplänen der politischen Planung und zu zukünftigen Entwicklungen aus, die gegebenenfalls gesetzgeberisches Handeln erfordern – soweit sie von länderübergreifender Relevanz sind. Ziel ist ein verbesserter Informationsaustausch und ein gemeinsames Verständnis künftiger regulatorischer Herausforderungen.

III. Weitere Beschleunigung von Planungs- und Infrastrukturvorhaben

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder setzen sich weiter für eine Beschleunigung von Planungs- und Infrastrukturvorhaben ein. Hierzu hat die Bundesregierung in der 19. LP maßgebliche Schritte auf den Weg gebracht. Die entsprechenden Beschlüsse wurden u. a. für den Bereich der Energiewende durch die MPK am 17. Juni 2020 gefasst. Dadurch werden die wesentlichen Beschleunigungspotenziale für die relevanten Planungs- und Genehmigungsverfahren auf Ebene des Bundesrechts gehoben.

Außerdem hat die Bundesregierung Vorschläge zur Entbürokratisierung, zur Beschleunigung des Planungsrechts, zur Vereinfachung des Vergaberechts und zur Reform des Wettbewerbsrechts auf EU-Ebene eingebracht.

Bund und Länder sind aufgefordert, im Sinne einer zügigen Umsetzung auf eine konsequente Stärkung der Planungs- und Genehmigungsbehörden hinzuwirken. Die hierzu beschlossenen Maßnahmen (z. B. mögliche Bildung von Kompetenzteams, Einsatz von Planungs- und Umweltrechtsexperten in den Behörden, Schaffung einer positiven Planungskultur, Stärkung und Nutzung der Digitalisierung) müssen zeitnah umgesetzt werden. Außerdem wird geprüft, welcher Bedarf an Fachpersonal besteht, um Planungs- und Genehmigungsentscheidungen kurzfristig und belastbar zu treffen und zu überwachen und wie die hier erforderliche Personalgewinnung und -ausstattung zeitnah verbessert werden können.

Eine frühe und systematische sowie digitalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastruktur- und Bauvorhaben kann Zeit sparen. Die Bundesregierung wird die Fortschritte und Potenziale der Digitalisierung zur Straffung des Anhörungsverfahrens und der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie zur Vereinfachung der Mitwirkung prüfen.

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder setzen sich im Interesse einer umweltfreundlichen Mobilität für weitere gesetzliche Änderungen zur Planungsbeschleunigung ein, insbesondere bei Projekten zur Stärkung des Schienen- und des Öffentlichen Personennahverkehrs. Dabei sind auch die Beschleunigungspotenziale im Bereich des Rechtsschutzes in Betracht zu ziehen.

Weitere Beschleunigungen werden auf Ebene des Bundes- und des Landesrechts geprüft und ggf. realisiert.

IV. Praxisnähe, Rechtsfolgen und internationale Empfehlungen

Soweit nicht andere Erwägungen dagegensprechen, werden Bund und Länder in ihren Regelungsentwürfen ein Inkrafttreten möglichst zum 1. Tag eines Quartals mit einer angemessenen Umsetzungsfrist zwischen Verkündung und Inkrafttreten vorsehen, damit sich Verwaltung und Adressaten auf neue bzw. geänderte Vorschriften vorbereiten können. Zu Entwürfen von Gesetzesvorlagen des Bundes, die Belange der Länder oder der Kommunen berühren, soll grundsätzlich die Auffassung der Länder und der auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden. Die Bundesregierung strebt an, dass die Beteiligungsfristen grundsätzlich nicht kürzer als vier Wochen sind.

Die Vollzugspraxis von Landes- und Kommunalbehörden, eine möglichst adressatengerechte Formulierung von Rechtsvorschriften und die Tauglichkeit für einen digitalen Vollzug werden bei der Vorbereitung von Regelungen des Bundes verstärkt berücksichtigt. Dabei stehen die praktischen Aspekte von Umsetzung und Vollzug sowie die Passgenauigkeit der angestrebten Maßnahmen für die betroffenen Zielgruppen im Vordergrund. Für praxistaugliche Vorschriften sollen die Erfahrungen Betroffener verstärkt einbezogen werden. Ausgewählte Praktikerrinnen und Praktiker aus Ländern und Kommunen sowie Experten und Expertinnen für Rechtssprache aus dem BMJV können dafür z. B. in temporären informellen Bund-Länder-Kommunen-Arbeitsgruppen in der Frühphase an den konzeptionellen Vorarbeiten für einen Gesetz- oder Verordnungsentwurf beteiligt werden.

Um die frühzeitige Einbindung der Länder zu stärken, prüfen die Bundesressorts, inwieweit sie bei geeigneten Vorhaben ihr Verständnis der zugrundeliegenden Probleme und Lösungsansätze mit den Ländern erörtern können, bevor Gesetzentwürfe im Detail ausgearbeitet und ausformuliert werden.

Bund und Länder betonen ihr gemeinsames Interesse an Rechtsetzung, die die Verwaltungspraxis auf allen Ebenen und die Lebensrealität berücksichtigt. Um diesen Aspekt zu stärken, streben Bund und Länder an, Erfahrungen zu den Methoden für die quantitative Rechtsfolgenabschätzung auszutauschen und diese, wo möglich und zweckmäßig, anzugleichen. Dies ist insbesondere für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands und die Praxisorientierung von Bundesgesetzen bedeutsam.

Ergänzend zu den umfassenden Verfahren zur Information und Zusammenarbeit von Bund und Ländern in An gelegenheiten der Europäischen Union empfehlen die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und -chefs der Länder den Fachministerkonferenzen, den Prüfungen der jeweiligen Arbeitsprogramme der EU-Kommission auf die Relevanz für ihre Rechtsgebiete einen hohen Stellenwert einzuräumen, um so eine frühzeitige und praxisorientierte Mitwirkung in den Beratungen zu fördern.

Die Europäische Kommission und die Bundesregierung haben sich bereits verpflichtet, zusätzliche Belastungen der Wirtschaft durch neues oder geändertes Recht zu vermeiden. Sie folgen dabei dem Prinzip One in, one out. Danach wird jede notwendige neue Belastung durch Entlastungen an anderer Stelle ausgeglichen. Die Länder prüfen, ob und inwieweit sie sich diesem Verfahren insbesondere mit Blick auf die Belastung der Verwaltung anschließen können.

Die Empfehlungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für Regulierungspolitik von 2012 werden als ein bedeutender internationaler Maßstab zur Kenntnis genommen. Die Länder prüfen, sich künftig an der Erhebung der OECD zur Regulierungspolitik alle drei Jahre zu beteiligen. Die Leistungsfähigkeit der föderalen Aufgabenverteilung in Deutschland kann so in der internationalen Zusammenarbeit deutlich besser vermittelt werden.

V. Bürgerfreundliche Sprache

Im Verwaltungsvollzug wird sukzessive geprüft, wo Bescheide und dgl. für die Adressaten von Verwaltungshandeln verständlicher formuliert werden können. Die Ergebnisse und Vorarbeiten des Lenkungskreises „Bürgernahe Sprache“ der Finanzverwaltung werden hierbei berücksichtigt.

Bund und Länder prüfen die Einrichtung von gemeinsam getragenen „Formularlaboren“ mit dem Ziel, Formulare, Anträge und Bescheide (digital und Papier) verständlicher für die Adressaten zu gestalten sowie Prozesse zu vereinfachen. Die Formularlabore könnten auch zur Entwicklung einer Strategie von Bund und Ländern beitragen, die Verständlichkeit von Recht und Verwaltungshandeln systematisch zu steigern. Ein mögliches Formularlabor wird mit den Prozessen von OZG und FIM abgestimmt, um Parallelprozesse zu vermeiden. Verwaltungsrechtlichen Anforderungen wird hierbei Rechnung getragen. Insbesondere soll durch die Formulare – gerade im Interesse der Bürgerinnen und Bürger – eine rechtmäßige und rechtssichere Verwaltungsentscheidung vorbereitet werden.

VI. Voneinander lernen

Das Statistische Bundesamt (StBA) wird gebeten folgende Beispiele guter Praxis zu untersuchen, um die Weiterentwicklung des Verwaltungshandelns in Deutschland wirksam zu unterstützen:

- Leistungen für Kinder aus einkommensschwachen Familien
Oft fällt es betroffenen Familien schwer, die vielfältigen Anspruchsgrundlagen und z. T. bestehenden Abhängigkeiten zu überblicken und die Leistungen bei den entsprechenden Behörden zu beantragen. Mit einer Untersuchung des StBA soll erhoben werden, inwieweit man Anträge auf Leistungen für Kinder bündeln kann.
- Projekt zur Entlastung der Landwirtschaft
Das StBA führt derzeit ein Projekt zum Bürokratieabbau in der Landwirtschaft durch, das sich unter anderem damit befasst, wie Mehrfachmeldungen landwirtschaftlicher Betriebe zu gleichen oder ähnlichen Sachverhalten an verschiedene Stellen vereinfacht werden können. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Untersuchungen sollten bald möglichst konkrete Maßnahmen vereinbart werden.
- Harmonisierung der Bodennutzungscodes
Die zur jährlich durchzuführenden Bodennutzungshaupterhebung auskunftspflichtigen landwirtschaftlichen Betriebe werden schon seit Jahren deutlich entlastet, weil die Statistikbehörden anstelle einer Befragung der Betriebsinhaber teilweise Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) verwenden.

Um diese Entlastung weiter zu optimieren, sind länderübergreifend harmonisierte InVeKoS-Bodennutzungs-codes anzustreben, die sich auch an den Definitionen des EU-Statistikrechts ausrichten. Dann könnte diese Bodennutzungsstatistik weitgehend auf Basis von InVeKoS-Daten erstellt werden. Das Ziel kann allerdings nicht durch eine bundesrechtliche Regelung erreicht werden, sondern nur durch eine Harmonisierung der Kulturartenlisten der Länder.

- Erleichterung der Gremienarbeit

Seit Beginn der pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen finden Besprechungen im Rahmen von Gremienarbeit zunehmend digital statt. Das StBA wird beauftragt, die Erfahrungen damit systematisch zu erheben. Darauf basierend prüft die Bundesregierung, inwiefern Besprechungen und Beschlussfassungen bei Wahrung der Rechtssicherheit, Vertraulichkeit und Authentizität der Teilnehmer als adäquater Ersatz für Erörterungen unter Anwesenden künftig auch digital durchgeführt werden können.

- Innovatives Arbeiten in der öffentlichen Verwaltung

Um sich ständig verändernde Lebens- und Arbeitsbedingungen aufzunehmen und neue Herausforderungen zu meistern, untersuchen bspw. nordeuropäische Staaten regelmäßig die Innovationskraft und -fähigkeit ihrer Verwaltungen auf staatlicher, regionaler und lokaler Ebene und bauen sie systematisch aus. Bund und Länder prüfen ergebnisoffen, sich der Initiative „Innovationsbarometer“ anzuschließen. Das StBA wird beauftragt, in einer Machbarkeitsstudie zu untersuchen, wie Bund, Länder, Kommunen und andere Selbstverwaltungen jeweils an dieser regelmäßigen internationalen Vergleichsstudie unter Berücksichtigung unserer nationalen Gegebenheiten teilnehmen könnten.

VII. Umsetzung, Monitoring und Fortführung des Programms

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vereinbaren, die für die Umsetzung dieses Programms erforderlichen Gesetzgebungsverfahren zügig einzuleiten. Soweit Prüfaufträge vereinbart sind, sollen die Berichte mit Handlungsempfehlungen bis Mai 2021 vorliegen.

Die Regierungschefinnen und -chefs der Länder bekräftigen ihr Bekenntnis zum Bürokratieabbau und zu einem service- und innovationsorientierten Regierungshandeln.

Der Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung sowie die Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder berichten regelmäßig, erstmals im Mai 2021 in der Konferenz des Chefs des Bundeskanzleramtes und der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder über den Stand der Umsetzung dieses Programms.

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats

Die Bundesregierung beschließt im Bundeskabinett am 14. Juli 2021 ihren Bericht zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2020. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) nimmt im Rahmen seines gesetzlichen Mandats dazu Stellung.

Zusammenfassend lässt sich feststellen:

Der Jahresbericht der Bundesregierung dokumentiert: Die Bundesregierung hat die Bedeutung der Digitalisierung der Verwaltung erkannt. Ergebnisse aber lassen auf sich warten. Eine digitale Verwaltung mit modernen, vernetzten Registern birgt enormes Potenzial für Bürokratieabbau für Wirtschaft, Bürger und die Verwaltung selbst. Wirtschaft und Bürger erwarten zu Recht, dass sie Verwaltungsleistungen zeitnah digital in Anspruch nehmen können. Der Jahresbericht lässt ein detailliertes und aussagekräftiges Monitoring zum Stand der Digitalisierung der Verwaltung und der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) leider vermissen. Mit den Ankündigungen der Umsetzung des OZG bis Ende 2022 und eines weitgehenden Abschlusses der Registermodernisierung bis Ende 2025 zeigt sich die Bundesregierung ambitioniert – aber auch reichlich optimistisch. Um die avisierten Ziele zu erreichen, braucht es nicht nur eine effektivere Steuerung, sondern flächendeckend einen bedeutend höheren Ressourceneinsatz. Hier muss nachgesteuert werden.

Bei Bürokratieabbau müsste die Bundesregierung viel mehr tun, um die Wirtschaft in und für die Zeit nach der Corona-Krise nachhaltig zu entlasten. Im Krisenjahr 2020 beschloss die Bundesregierung Gesetze und Verordnungen, die gemäß ihrer Darstellung den laufenden Erfüllungsaufwand um insgesamt über 340 Millionen Euro erhöht haben. Die ‚One in, One Out‘-Regel konnte dies nicht verhindern. Hinzu kam einmaliger Erfüllungsaufwand (Umstellungsaufwand) in Höhe von über 3 Milliarden Euro. Auf ein Bürokratieentlastungsgesetz konnte sich die Bundesregierung bedauerlicherweise nicht verständigen. Der NKR hatte vielfach Vorschläge gemacht. Jüngste Ankündigungen machen Hoffnung, allen voran das Maßnahmenprogramm von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung aus dem Dezember 2020 sowie ein Maßnahmenpaket von 2021. Jetzt müssen Taten folgen. Der NKR erwartet, dass die Bundesregierung das Monitoring zu den im Einzelnen ergriffenen Maßnahmen übernimmt und regelmäßig gegenüber NKR und Öffentlichkeit transparent macht. Viele NKR-Vorschläge wie die Verkürzung der steuerlichen Aufbewahrungsfristen liegen immer noch ungenutzt auf dem Tisch.

Erfreulich sind die Entlastungen für Bürgerinnen und Bürger, die zu großen Teilen auf die Digitalisierung von Verfahren zurückgehen. Für die Verwaltung errechnete die Bundesregierung dagegen erheblichen Mehraufwand in Höhe von insgesamt 1,3 Milliarden Euro jährlich nebst einmaligem Erfüllungsaufwand von rund 2,9 Milliarden Euro. Vorhaben wie die Einführung der Grundrente und die Zensusverschiebung verursachen unnötig hohe Kosten, die mit einer Nutzung der vorhandenen Expertise vermeidbar gewesen wären. Zugleich zeigen diese Beispiele: Die Grundsätze Besserer Rechtsetzung werden noch immer nicht lückenlos beachtet. Der NKR plädiert für strukturelle Verbesserungen am Verfahren der ministeriellen Gesetzesvorbereitung, insbesondere im Hinblick auf eine verbesserte und zeitlich angemessene Beteiligung zu Regelungsentwürfen.

Die aktuelle Regierung kann jetzt noch die richtigen Weichen stellen – für eine zukunftsfähige Verwaltung, bessere Gesetze und einen ernst zu nehmenden Bürokratieabbau.

Anmerkungen des NKR zu ausgewählten Themen im Einzelnen:

I. „Corona: Auswirkungen und Chancen“ (Teil A)

Die Bundesregierung beschreibt die Lehren der Corona-Krise in Bezug auf Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in ihrem Jahresbericht nur sehr knapp. Dabei werden zum Einen die übergangsweise gewährten Erleichterungen und Flexibilisierungen in Bezug auf bestimmte Verfahren genannt. Beispielsweise wurden digitale Auslegungs- und Anhörungsverfahren im Planungsrecht ermöglicht. Es ist richtig, dass die Bundesregierung hier zügig gehandelt und einen Verzicht auf Präsenz und Papier ermöglicht hat. Zugleich offenbarte sich, dass viele Verfahren zuvor unnötig bürokratisch waren. Daher müssen bewährte Flexibilisierungen aus Sicht des NKR zwingend beibehalten werden und unnötige Formvorschriften obsolet bleiben. Jenseits der Ankündigung der Bundesregierung, sich „genau anzuschauen wie die Maßnahmen gewirkt haben, und zu prüfen, ob eine Entfristung sinnvoll ist“ lässt der Bericht nähere Ausführungen vermissen. Bisher hat die Bundesregierung viele Flexibilisierungen immer wieder verlängert, anstatt sie zu entfristen.

Der NKR teilt die Beobachtung, dass die Pandemie zu einer weiteren Erhöhung der Regelungsaktivitäten und der hohen Zahl an verabschiedeten Regelungsvorhaben im Jahr 2020 (laut Jahresbericht 432 Vorhaben, vgl. Teil I.2.1) beigetragen hat. Viele davon seien unter Zeitdruck und mit Beteiligungsfristen von oft nur wenigen

Tagen entstanden. Die Bundesregierung sieht in den zum Teil kurzfristig beschlossenen Gesetzen und Verordnungen einen Beleg für die Handlungsfähigkeit des Staates. Dieses Urteil teilt der NKR nur bedingt. Gewiss mussten zu Beginn der Pandemie schnell Entscheidungen getroffen werden. Bei Regelungen zur Dämpfung der wirtschaftlichen Folgen, so etwa bei der temporären Umsatzsteuersenkung, hätte die Bundesregierung sich dagegen lieber mehr Zeit für die Vorbereitung nehmen sollen, um gute Regelungen zu erzielen und Umstellungsaufwände gering zu halten. Damit evidenzbasierte Entscheidungen möglich sind, ist es auch bei Krisenmaßnahmen wichtig, dass Ziele und Nutzen von Regelungen, mögliche Alternativen sowie deren Folgen im Regelungsentwurf transparent gemacht werden.

In Bezug auf die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen (u. a. Hilfsprogramme), stellt die Bundesregierung fest, dass diese „weitgehend schnell und unbürokratisch“ verlief. Dies ist jedoch aus NKR-Sicht allenfalls für die Soforthilfen im Frühjahr 2020 korrekt, jedenfalls aber nicht für nachfolgende Programme, deren Mittel häufig stark verzögert ausgezahlt wurden. Die Umsetzung der Soforthilfen verlief im Frühjahr in den Bundesländern zudem sehr heterogen; die Verfahren unterschieden sich auch in Bezug auf Kriterien und Prüftiefe stark. Der NKR hat in seinem Jahresbericht 2020² beschrieben, dass der viel beobachtete Missbrauch bei der Beantragung der Hilfen mit einer rechtzeitigen Modernisierung der öffentlichen Register vermeidbar gewesen wäre. Eine zentrale Lehre aus der Corona-Krise muss es sein, die Digitalisierung der Verwaltung auf der politischen Agenda hoch zu priorisieren (s. dazu unter II. zu Teil D).

Darüber hinaus zog der NKR weitere Schlüsse aus der Krise: Unklare Zuständigkeiten, langsame Strukturen und mangelnde digitale Arbeitsfähigkeit – die Krisen der letzten Jahre haben die ohnehin bestehenden Schwächen unseres Systems in besonderer Deutlichkeit zu Tage treten lassen.

II. Digitalisierung (Teil E)

Die Bundesregierung widmet einen ausführlichen Teil im Jahresbericht dem Thema Digitalisierung. Dies wertet der NKR als ein Signal, dass die Bundesregierung die grundsätzliche Bedeutung von Fragen der Digitalisierung für Rechtsetzung, Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung inzwischen erkannt hat. Es ist jedoch bedauerlich und für den NKR nicht nachvollziehbar, dass dieses so wichtige und für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands zentrale Thema noch nicht mit hinreichender Priorität und den nötigen Ressourcen verfolgt wird.

Die Ausführungen in Bezug auf die Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetzes (OZG) sind aus Sicht des NKR auffallend allgemein gehalten und stellen überwiegend reine Zielformulierungen dar, ohne (Zwischen-) Ergebnisse zu präsentieren. Die Unterüberschrift „Verwaltungsdienstleistungen sollen bis 2022 digitalisiert und online sein“ lässt vermuten, dass die Autoren des Berichts selbst nicht daran glauben, dass dieses postulierte Ziel annähernd erreicht wird – geschweige denn für „alle“ Verwaltungsdienstleistungen. Insgesamt aber gibt es rund 600 Verwaltungsdienstleistungen, die nach dem OZG digital zugänglich gemacht werden sollen. Der NKR rechnet damit, dass es bei Fortsetzung der derzeitigen Geschwindigkeit noch einige Jahre dauern wird, bis alle Verwaltungsdienstleistungen digital zur Verfügung stehen. Der NKR mutmaßt, dass der Bundesregierung selbst der nötige Überblick fehlt, welche Verwaltungsleistungen flächendeckend und als durchgängiges Onlineverfahren tatsächlich zur Verfügung stehen. Zwar wird der Umsetzungsstand auf unterschiedlichen Informationsplattformen dokumentiert; belastbare Informationen lassen sich jedoch nur schwer ermitteln. Transparenz wäre insbesondere deshalb wichtig, damit Kommunen abschätzen können, welche Lösungen aus den OZG-Digitalisierungslaboren wann und wie zur Verfügung stehen, wie sie sich am besten auf eine Übernahme einstellen oder wo sie selbst Lösungen entwickeln sollten. Die Bundesregierung berichtet, dass sie mittlerweile ein zusätzliches, öffentliches Projektmonitoring in Form des OZG-Dashboards anbietet. Dessen Aussagekraft ist aus Sicht des NKR aber zweifelhaft (vgl. NKR Monitor Digitale Verwaltung #5, Mai 2021)³. Es ist zu hoffen, dass sich durch die inzwischen angestrebte Nachschärfung der Steuerungsindikatoren die Steuerungsfähigkeit von Bund und Ländern erhöht und zugleich mehr Transparenz geschaffen wird.

Im Unterabschnitt „Registermodernisierung“ bezeichnet die Bundesregierung die Modernisierung der staatlichen Registerlandschaft zu Recht als „unerlässlich“. Schließlich ist die Registermodernisierung nicht nur ein zentraler Hebel beim Bürokratieabbau. Beispielsweise hätte Missbrauch bei Soforthilfen in der Corona-Krise vermieden

² NKR, Jahresbericht 2020, „Krise als Weckruf: Verwaltung modernisieren, Digitalisierungsschub nutzen, Gesetze praxistauglich machen.“ (2020), <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/418738/1800428/44bc6f69bc0256967097282af768a05e/20201021-nkr-jahresbericht-2020-data.pdf?download=1>, abgerufen am 21. Juni 2021.

³ NKR, Monitor Digitale Verwaltung #5, Mai 2021, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1910766/126f3a69dab50326a94e33a885ed927f/210504-monitor-digitale-verwaltung-5-data.pdf?download=1>, abgerufen am 18. Juni 2021.

werden können, wenn die Verwaltung auf Daten zugreifen kann, die dem Staat an anderer Stelle vorliegen. Der NKR war mit einem Gutachten⁴ aus dem Jahr 2017 Impulsgeber und ist in den im Jahresbericht beschriebenen Umsetzungsprozess beratend eingebunden. Parallel steht zudem die Umsetzung des inzwischen beschlossenen Gesetzes zur Einführung eines Unternehmensbasisregisters an. Beide Gesetze enthalten noch etliche offene Fragen, die ihre Umsetzung zu einer Herausforderung machen und weitere Rechtsanpassungen nötig machen werden. Die Gesamtkoordinierung der einzelnen Teilprojekte der Registermodernisierung ist ebenfalls noch unterentwickelt.

Indes geht die Bundesregierung im Jahresbericht davon aus, dass die Registermodernisierung bis Ende 2025 „im Wesentlichen abgeschlossen“ sein soll. Eine solche Zielsetzung unterstützt der NKR angesichts der zentralen Bedeutung des Projekts mit Nachdruck. Um dem in der Realität entsprechen zu können, müsste aus Sicht des NKR das Umsetzungstempo jedoch signifikant erhöht werden. Da alle Register vollständig digitalisiert und die Datenbestände konsolidiert und miteinander vernetzt werden müssen, handelt es sich bei der Registermodernisierung um eine Mammutaufgabe, die zur erfolgreichen Umsetzung ähnlicher Programmstrukturen, Personalressourcen und politischer Aufmerksamkeit bedarf wie das OZG. Hier müsste die Bundesregierung ansetzen und die entsprechend bereitgestellten Ressourcen und Mittel erhöhen. Passiert dies nicht (in ausreichendem Maße), wird die Registermodernisierung aus Sicht des NKR 2025 allenfalls angelaufen sein.

Des Weiteren ist es aus Sicht des NKR unerlässlich, dass Digitalisierung nicht nur ein Arbeitsschwerpunkt in Expertengremien ist, sondern in der Fläche und bei allen Themen mitgedacht wird. Die unter E.2 beschriebenen „Herausgehobenen Digitalisierungsprojekte“ bewertet der NKR daher positiv. Viele der Vorstöße des NKR haben in den beschriebenen Aktivitäten der Bundesregierung Niederschlag gefunden. Hervorzuheben ist hier vor allem das Projekt zur Digitalen Abwicklung von Immobilienkaufverträgen („eNova“). Der NKR hat das Projekt und die Arbeit der Arbeitsgruppe „eNova“ mit initiiert. Dabei fanden Ansätze des NKR-Gutachtens „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ Berücksichtigung. Auch die übrigen genannten Digitalisierungsprojekte begrüßt der NKR. Beispielsweise sind öffentliche Zustellungen per Papieraushang am Schwarzen Brett im Eingangsbereich einer Dienststelle in der Tat nicht mehr zeitgemäß.

Der NKR bedauert hingegen, dass die Bestrebungen um den Digitaltauglichkeitscheck offenbar weitgehend stagnieren bzw. im Jahresbericht keine Erwähnung finden. Aufgrund des Koalitionsvertrages und entsprechender Empfehlungen des Digitalrates sollten zukünftige Gesetze frühzeitig auf ihre Digitaltauglichkeit geprüft werden. Auch der E-Government-Prüfleitfaden von NKR und IT-Planungsrat verfolgt ein solches Ziel. Das Digitalkabinett hat im Herbst 2019 entschieden, den Digital-Check anhand zweier Piloten zu erproben. Dass aufgrund mangelnder Motivation der Bundesministerien keine Pilotverfahren für den Digital-Check gefunden werden konnten, ist für den NKR unverständlich. Gleiches gilt für die Entscheidung, in dieser Legislaturperiode von der generellen Einführung eines Digital-Checks abzusehen. Stattdessen sollen nach Informationen des NKR in einem Konzeptionsprojekt bis zum Beginn der nächsten Legislaturperiode Vorschläge für einen Digital-Check ausgearbeitet werden. Der NKR wird in Kürze ein Gutachten veröffentlichen, indem Empfehlungen für die digitalisierungstaugliche Gestaltung von Rechtsbegriffen ausgesprochen werden und wird gegenüber der Bundesregierung für deren Berücksichtigung werben.

Fazit: Trotz erheblichen Engagements gibt es bisher nur vereinzelte Fortschritte bei der Digitalisierung. Auf allen Ebenen muss nachgesteuert und der Ressourceneinsatz massiv erhöht werden, um eine schnelle Umsetzung zu erreichen.

III. Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Teil I) und zentrale Kennzahlen zur Bürokratiebegrenzung für die Wirtschaft (Teil B)

Zur ‚One in one out‘ (OIOO)-Regel zieht die Bundesregierung erneut eine positive Bilanz. Auch aus Sicht des NKR ist die Einführung der OIOO-Regel eine Erfolgsgeschichte. Sie sorgt dafür, dass der neue laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft durch entsprechende Entlastungen aus anderen Regelungen kompensiert werden muss. Bereits im letzten Jahr berichtete die Bundesregierung, dass die OIOO-Bilanz in der Summe aus Be- und Entlastung ein Guthaben von knapp -1,3 Milliarden aufweist. Dies wiederholt sich im aktuellen Jahresbericht. Hier wäre mehr Klarheit und Ehrlichkeit geboten. Denn im Berichtsjahr 2020 hat sich bei den OIOO-relevanten Regelungen in der Summe mit nur rund 0,2 Mio. Euro keine nennenswerte Entlastung für die Wirtschaft ergeben.

NKR, McKinsey&Company, „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ (2017), <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/homepage/erweiterte-suche/nationaler-normenkontrollrat-veroeffentlicht-gutachten-759036>, abgerufen am 18.6.2021.

Zudem kennt die OIOO-Regel bekanntlich Ausnahmen. Betrachtet man den gesamten neuen laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, so ergibt sich im Jahr 2020 keine Entlastung, sondern sogar eine Belastung von rund 340 Mio. Euro (vgl. Teil I.2.1).

Dies zeigt: Durch Vorhaben, die auf EU-Recht basieren und deshalb nicht OIOO-relevant sind, entstehen der Wirtschaft vielfach erhebliche Kosten. Deshalb ist es richtig und wichtig, dass sich die Bundesregierung mit Nachdruck für die Einführung einer möglichst umfassenden OIOO-Regel auf EU-Ebene einsetzt. Unberücksichtigt bei OIOO bleiben zudem Aufwände durch Regelungen, die auf höchstrichterlicher Rechtsprechung beruhen oder erst im parlamentarischen Verfahren eingefügt werden. Gleiches gilt für – in der Corona-Krise besonders relevante – zeitlich befristete Maßnahmen.

Darum kritisiert der NKR, dass die Bundesregierung sich vor dem Hintergrund der Corona-Krise nicht zu dem von der Wirtschaft vielfach geforderten Belastungsmoratorium durchringen konnte. Die Unternehmen in Deutschland erwarten zu Recht von der Bundesregierung, nicht mehr als unbedingt nötig von Regelungen und Verwaltungsverfahren belastet zu werden. Dem Jahresbericht ist zudem nicht zu entnehmen, warum die Bundesregierung entgegen zwischenzeitlicher Ankündigungen kein Bürokratieentlastungsgesetz mehr verabschiedet hat. Schon im Mai 2020 hatte der NKR der Bundesregierung Vorschläge für ein „Konjunkturpaket zum Nulltarif“ veröffentlicht. Der NKR schlug neben einem Belastungsmoratorium eine Reihe von Maßnahmen vor, die Unternehmen über steuerrechtliche Vereinfachungen kurzfristig mehr Liquidität verschafft hätten und die zu einer Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren beigetragen hätten. Die Bundesregierung hat sich zu diesen Maßnahmenvorschlägen nicht offiziell geäußert.

Die Wirtschaft wurde zudem nicht nur mit laufendem, sondern mit hohem Umstellungsaufwand belastet: Aus den im Jahr 2020 beschlossenen Vorhaben wurde die Wirtschaft mit einmaligem Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 3 Milliarden Euro belastet. Diese Kosten spiegeln sich nicht in der OIOO-Bilanz wieder.

Dass die Bundesregierung mit einem Beschluss des Staatssekretärsausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau den Willen gezeigt hat, den Umstellungsaufwand zu begrenzen, ist positiv. Aus Sicht des NKR handelt es sich bei den vereinbarten Maßnahmen jedoch eher um Absichtserklärungen als um wirksame Instrumente. Ob sie Wirkung gezeigt haben, ist dem Jahresbericht nicht zu entnehmen. Nur 10 Prozent des Umstellungsaufwands auf die Einführung oder Anpassung digitaler Prozessabläufe zurück; der überwiegende Teil der Kosten entsteht durch Regelungen des Umweltressorts, gefolgt von Regelungen im Bereich Ernährung und Landwirtschaft.

Aus NKR-Sicht können die sog. „Hebel“ des Staatssekretärsbeschlusses bei der Vorbereitung des Rechtstextes wichtige Anregungen geben. Um Umstellungsaufwand spürbar zu vermeiden, braucht es aus Sicht des NKR dagegen vor allem eine frühzeitigere Einbindung von Praktikern in das Gesetzgebungsverfahren über sog. „Praxis-Checks“ (s. u. V.). Ziel muss es sein, wirksame und praxistaugliche Regelungen zu entwickeln, die für die Adressaten mit angemessenem Aufwand umzusetzen sind.

IV. Neue Impulse durch stärkere Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung (Teil C)

Der „Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 2. Dezember 2020 für ein Maßnahmenprogramm von Bund und Ländern für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung“ (vgl. Teil C und Anhang) ist aus Sicht des NKR ein sehr positives Signal. Bund und Länder bekennen sich darin gemeinsam zu einer „wirksamen, zukunftsorientierten und innovationsfreundlichen Regulierung sowie zu einer leistungsstarken und serviceorientierten Verwaltung“ und verabschieden ein gemeinsames Arbeitsprogramm mit einer Reihe von Themenfeldern und Bereichen, in denen Bürokratie abgebaut bzw. der Rechtsrahmen vereinfacht werden soll. Dazu gehört die Gestaltung und Umsetzung von Förderprogrammen. Rechtsvereinfachungen sind beispielsweise bei der Unternehmensnachfolge und im Baurecht geplant. Insbesondere begrüßt der NKR, dass mögliche Änderungen zum Regulierungsrahmen für Unternehmensübergaben bzw. -Nachfolgen gemeinsam mit Betroffenen in sog. Reallaboren erprobt werden sollen. Die Bundesregierung sollte regelmäßig über die Fortschritte der Taskforce Unternehmensnachfolge berichten.

Auch im Baurecht teilt der NKR die Ansicht, dass Rechtsvereinfachungen insbesondere für nichtgewerbsmäßige Bauherren notwendig sind, um Bauvorhaben bundesweit zu beschleunigen bzw. nicht länger zu verhindern. Die genannten Punkte, so etwa die Prüfung der Genehmigungsfiktion für vereinfachte Genehmigungsverfahren bei Wohngebäuden oder der Schaffung von Wohnraum, sind jedoch wenig konkret und stellen eher eine Verfahrens- als eine Rechtsvereinfachung dar. Aus NKR-Sicht ist es wichtig, dass Genehmigungen insgesamt erleichtert und

die vielen Vorgaben bei der Schaffung von Wohnraum an die Lebenswirklichkeit der Gegenwart und Zukunft angepasst werden. Da insgesamt Landesrecht betroffen ist, stellt sich die Frage, welche Rolle die Bundesregierung in der Steuerung und beim Monitoring des Projekts übernimmt. Dem Jahresbericht der Bundesregierung ist dazu nichts zu entnehmen.

Auch die übrigen – in der Sache begrüßenswerten – Maßnahmen lassen noch nicht erkennen, wie und wann eine Umsetzung erfolgen soll. So sollen die Behörden von Bund, Ländern und Kommunen ihre Akten in Form digital durchsuchbarer Dokumente führen – aber nur, „soweit dies technisch möglich und mit sinnvollem Aufwand umsetzbar ist“. Der NKR kritisiert, dass Bund und Länder die Zielsetzung mit dieser Einschränkung von jeder Verbindlichkeit befreit haben.

Im Vorfeld des Beschlusses hatte der NKR sich dafür eingesetzt, dass Bund und Länder den Beschluss dazu nutzen, umfangreiche und vor allem konkrete und verbindliche Änderungen am bestehenden Rechtsetzungsprozess festzulegen. Die Anregungen des NKR basierten insbesondere auf dem NKR-Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ (2019)⁵.

Unter dem Punkt „Praxisnähe, Rechtsfolgen und internationale Empfehlungen“ wird der Beschluss leider nicht annähernd konkret. Hinsichtlich der Beteiligung von Ländern und Kommunen im Rahmen der Vorbereitung von Bundesgesetzgebung geht der Beschluss nicht über das hinaus, was ohnehin in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgelegt ist. Dass die Bundesregierung anstrebt, „dass die Beteiligungsfristen grundsätzlich nicht kürzer als vier Wochen sind“, ist ebenfalls kein Fortschritt, solange diese Regel in der Praxis nicht flächendeckend Beachtung findet. Dabei sind rechtzeitige Beteiligungen essentiell: Nur, wenn Praktiker aus Ländern und kommunalen Spitzenverbänden ausreichend Zeit bekommen, um Regelungsentwürfe intern zu prüfen und ihre Anregungen einzubringen, wird ihre Expertise für die Bundesregierung effektiv nutzbar sein. Unverständlich ist es zudem, warum der Beschluss von Bund und Ländern kein Bekenntnis zur systematischen Einbeziehung von Praxiswissen im Frühstadium der Gesetzesvorbereitung über sog. Praxischecks enthält – ein Instrument, das aus einigen Ländern bekannt ist und für das das Bundeskanzleramt regierungsintern seit 2019 mit Unterstützung des NKR geworben hatte.

Positiv ist, dass das Maßnahmenprogramm im Anhang des Beschlusses die Bedeutung der Beschleunigung von Planungs- und Infrastrukturvorhaben würdigt. Neue Maßnahmen werden dort allerdings nicht genannt. „Weitere Beschleunigungen werden auf Ebene des Bundes- und Landesrecht geprüft und ggf. realisiert“ – diese Ankündigung ist äußerst vage und wird der Bedeutung des Themas für die Wirtschaft nicht gerecht. Die Bundesregierung sollte eine Wiedereinführung einer rechtssicheren materiellen Präklusionswirkung für die Bereiche Schiene, Straße und Wasserstraße – soweit europarechtskonform – prüfen. Auch bei der Digitalisierung der Verfahren besteht über die Vereinfachungen des Planungssicherstellungsgesetzes hinaus weiterer Handlungsbedarf. Behördenakten in Genehmigungsverfahren sollten aus Sicht des NKR zwingend digital geführt werden, damit alle beteiligten Behörden gleichzeitig darauf zugreifen können und den Verfahrensstand überblicken können, mit der Folge, dass die Verfahren schneller abgeschlossen werden können.

Fazit: Der Beschluss sollte an vielen Stellen in der praktischen Umsetzung noch vertieft und mit neuen Ideen angereichert werden. Vor allem bedarf es einer Überwachung der Schritte, die zur Umsetzung ergriffen werden. Im Jahresbericht ist davon nichts Konkretes zu lesen. Die Bundesregierung sollte den weiteren Prozess steuern und transparent machen. Gelingt dies, birgt der Beschluss eine große Chance, endlich das Potenzial gemeinsamer Anstrengungen von Bund und Ländern bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung zu heben. Der NKR sieht es als großen Erfolg, dass sich Bund und Länder zu einer evidenzbasierten Rechtsetzung und zu den Zielen der Verwaltungsmodernisierung und des Bürokratieabbaus bekannt haben – wenn nun Taten folgen.

V. Bessere Rechtsetzung durch frühe Beteiligung, Nutzendarstellung und systematische Evaluierung (Teil D)

Die skizzierten Bemühungen des Bundeskanzleramtes um eine Verbesserung der Beteiligungsverfahren im Rahmen der ministeriellen Gesetzesvorbereitung sind aus Sicht des NKR im Grundsatz lobenswert. Die vier Beispiele guter Beteiligung zeigen, dass eine frühzeitige Einbindung der Praxis und von Betroffenen noch vor Erstellung des Rechtstextes möglich und sinnvoll ist. Dies entspricht einer der Empfehlungen aus dem NKR-Gutachten „Erst

⁵ NKR, McKinsey&Company: „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten.“ (2019), <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/service/publikationen/gutachten/nkr-gutachten-2019-erst-der-inhalt-dann-die-paragraphen--1680554>, abgerufen am 18. Juni 2021.

der Inhalt, dann die Paragraphen“⁶. Der NKR hält die dargestellten vier Beispiele jedoch für Ausnahmefälle. Zudem wurde in Bezug auf die Urheberrechtsreform zwar ein frühzeitiger Konsultationsprozess zu den Maßgaben der umzusetzenden Richtlinie durchgeführt. „Über 100 Stellungnahmen gingen ein“, berichtet die Bundesregierung – allerdings besagt eine quantitativ hohe Zahl an Beteiligungen nicht, dass die Expertise der Betroffenen in Kunst, Kultur, Internetwirtschaft und der sonstigen Betroffenen in der Sache genug Gehör gefunden hat. Im Idealfall sollten frühzeitige formelle Konsultationsverfahren durch Instrumente wie Praxis-Checks (Runde Tische mit potenziell Betroffenen) oder Reallabore ergänzt werden. Für die Nutzung von Praxis-Checks hatte das Bundeskanzleramt seit Sommer 2019 gegenüber den Ressorts sowie der Wirtschaft geworben. Gerade bei politisch bedeutsamen Themen oder Vorhaben, die bereits im Koalitionsvertrag stehen, sollte eine langfristige Planung mit frühzeitiger Einbindung von Experten standardmäßig möglich sein. Ein Negativ-Beispiel im Jahr 2020 war aus Sicht des NKR die Einführung der Grundrente. Hier wurde die Expertise von relevanten Praktikern erst auf Drängen und Einladung des NKR eingeholt. Entschieden wurde letztlich wider besseren Wissens – mit dem Ergebnis hoher bürokratischer Belastungen auf allen Seiten. Daher appelliert der NKR an die Bundesregierung, Betroffene und Experten systematisch und grundsätzlich frühzeitig einzubinden und die Ergebnisse zu nutzen – nicht nur dann, wenn es politisch opportun erscheint.

Stattdessen wurde es im Laufe der letzten Legislaturperiode nach und nach zur Regel, dass Gesetzentwürfe nur mit stark verkürzter Frist im Eilverfahren abgestimmt wurden. Längst nicht alle davon waren eilbedürftig. Allein 2020 zählte der NKR über 40 Vorhaben ohne Bezug zur Corona-Krise, die im verkürzten Verfahren abgestimmt wurden. In einem Schreiben aus dem Frühjahr 2020 listeten Verbände 25 Vorhaben binnen eines Jahres auf, bei denen sie trotz einer Berührung ihrer Belange gar nicht beteiligt wurden. Die Nutzung der innerhalb der Bundesregierung sowie in der Praxis vorhandenen Expertise ist im Hinblick auf ziel- und praxisorientierte Regelungen ein zentraler Baustein Besserer Rechtsetzung. Auch die OECD hat bei den Rechtsetzungsverfahren in Deutschland im Hinblick auf die Einbindung von (potenziell) Betroffenen Mängel identifiziert. In zahlreichen Briefen und persönlichen Gesprächen hat der NKR mit Nachdruck an die Bundesregierung appelliert, zur Einhaltung der ordentlichen Verfahrensregeln zurückzukehren, soweit keine außergewöhnlichen Umstände ein Eilverfahren rechtfertigen. Die GGO enthält schon jetzt entsprechende Vorgaben, ist aber in ihrer gegenwärtigen Fassung offenbar ein zu schwaches Schwert. Der NKR empfiehlt für die nächste Legislaturperiode eine Änderung der GGO und ein konsequentes Monitoring zu den gewährten Fristen. Ein Gesetz- oder Verordnungsentwurf sollte erst dann für „kabinetttreif“ erklärt und für eine Kabinettsitzung zugelassen werden, wenn Bund und Länder und relevante zu konsultierende Kreise hinreichend Zeit für Eingaben hatten – und das Ressorts diese auch geprüft und gewürdigt hat. Außerdem sollten die Bestrebungen im Zusammenhang mit eGesetzgebung verstärkt werden. Auf diese Weise können Änderungen am Regelungsentwurf schnell vollzogen und transparent gemacht werden. Dass die Bundesregierung ihre Ressortabstimmung immer noch per E-Mail führt (z. T. mit eingescannten Dokumenten), ist nicht mehr zeitgemäß. Die Tools im Zusammenhang mit eGesetzgebung sollten auch den Ländern zur Verfügung gestellt werden.

Die Bundesregierung geht in diesem Abschnitt des Jahresberichts neben Beteiligungsfragen auch auf die Themen Nutzen-Darstellung und Evaluierung ein. Zu beiden Themen hatte es im November 2019 neue Beschlüsse des zuständigen Staatssekretärsausschusses gegeben. Beide Beschlüsse werden im Jahresbericht nochmals zusammengefasst bzw. interpretiert. Der NKR berät die Ressorts bei der Umsetzung der neuen Vorgaben in den Regelungsentwürfen.

Aus Sicht des NKR sollte stets der Nutzen eines Vorhabens dargestellt werden. Die Formulierung im Jahresbericht, „ob und in welchem Umfang der Nutzen gesondert darzustellen ist, liegt im Ermessen derjenigen, die die Regelungen entwerfen“, ist insofern aus NKR-Sicht zu wenig ambitioniert. Ziel muss es sein, dass – nach einer gewissen Phase der Eingewöhnung – regelmäßig auch quantitative Angaben zum Nutzen gemacht werden. Nur dann, wenn dies nicht sinnvoll erscheint, sollten alternativ qualitative Angaben gemacht werden. Dem NKR leuchtet es nicht ein, dass es Vorhaben geben soll, bei denen es nicht möglich ist, einen erwarteten Nutzen zu beschreiben.

Ob die Ziele eines Vorhabens erreicht wurden und der bezweckte Nutzen eingetreten ist, wird ex post im Rahmen der Evaluierung untersucht. Auch hierzu sind im Jahresbericht der Bundesregierung die grundlegenden Inhalte der zugehörigen Staatssekretärsbeschlüsse wiedergegeben. Alle wesentlichen Vorhaben sollen evaluiert werden; hierfür ist der entstehende Erfüllungsaufwand ein maßgebliches Indiz. Erfreulich ist, dass der NKR zunehmend auch zu Regelungsentwürfen beteiligt wird, die freiwillig, d. h. trotz Unterschreiten des Schwellenwertes von 1 Mio. Euro, Evaluierungsklauseln enthalten. Eine derartige Vorgehensweise unterstützt der NKR mit Nachdruck.

⁶ Vgl. ebd.

Ebenso ist es positiv, wenn Bundesministerien ihre Evaluierungsberichte zentral und leicht auffindbar im Internet veröffentlichen. Neben dem laufenden Prüfgeschäft bringt der NKR sich auch im Rahmen von Schulungen für Mitarbeiter der Bundesministerien ein. Von dem Staatssekretärsbeschluss von 2019 verspricht der NKR sich eine Steigerung der Qualität und Aussagekraft der Evaluierungsberichte. Der Großteil der Regelungsvorhaben, die seit dem Staatssekretärsbeschluss abgestimmt wurden, wird erst in den kommenden Jahren evaluiert. Erst dann kann Bilanz gezogen und das Verfahren ggfs. nachjustiert werden.

VI. Projekte (Teil F)

Der NKR bewertet die Erfolge in den beschriebenen Vereinfachungsprojekten positiv. Es ist richtig, dass die Bundesregierung aus den Ergebnissen der Lebenslagenbefragung Schlüsse zieht und die Problemfelder in Projekten adressiert, so etwa in Bezug auf die Kurzfristige Beschäftigung. Der NKR war hierzu bereits bei einem Expertenworkshop im Jahr 2018 vertreten. Dass ab Januar 2022 entsprechende Gesetzesänderungen zur Erleichterung des Verfahrens in Kraft treten, ist ein schöner Erfolg, und zeigt, dass sich die Einbindung von Betroffenen und Experten lohnt hat.

Hervorzuheben ist zudem insbesondere die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZR). Es handelt sich um ein Regelungsvorhaben, bei dem das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) methodische Empfehlungen aus dem NKR-Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ angewendet hat. Ziel war es, Kriterien der Praxis- und Vollzugstauglichkeit und Adressatenorientierung bei der Gesetzesvorbereitung in den Vordergrund zu rücken. Es wurde zunächst ein Zielepapier erstellt, bevor mögliche Lösungswege zusammen mit Praktikern, Technikern und Gesetzgebungsspezialisten in einem Gesetzgebungslabor diskutiert wurden. Die Ergebnisse fanden Eingang in ein Eckpunktepapier, das als konzeptionelle Grundlage für den eigentlichen Gesetzentwurf genutzt wurde. Nach diesen sehr positiven Ansätzen während der Projektdurchführung gab der Abschluss des Projekts dem NKR in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf jedoch Anlass für Kritik: Trotz der guten konzeptionellen Vorarbeiten mit Praktikern zog sich die weitere Abstimmung innerhalb der Bundesregierung so lange hin, dass für die förmliche und breiter angelegte Länderbeteiligung nur fünf Werktage zur Verfügung standen. Eingegangene Rückmeldungen konnten so nicht angemessen berücksichtigt werden. Diese Verkürzung des Beteiligungsverfahrens wäre zu vermeiden gewesen. Insbesondere hatte das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz seinen Vorbehalt gegen die Einleitung der Länder- und Verbändebeteiligung mehrere Monate aufrechterhalten, bis der Zeitdruck angesichts des nahenden Endes der Legislaturperiode zu groß wurde. In einem Schreiben an das Ressort im November 2020 hatte der NKR ausdrücklich auf diese Problematik hingewiesen. Nach Auffassung des NKR sollten unverhältnismäßige Verzögerungen im ministeriellen Gesetzgebungsprozess vermieden werden, insbesondere dann, wenn dadurch die Beteiligungsmöglichkeiten der Vollzugs-träger eingeschränkt werden.

VII. Internationale Zusammenarbeit (Teil H)

Die Rechtsetzungsakte der Europäischen Union (EU) beeinflussen den Alltag von Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung erheblich, sei es über unmittelbar geltende Verordnungen, sei es über Richtlinien, die in nationales Recht umzusetzen sind. Wichtig ist deshalb, dass auch im Rechtsetzungsprozess auf EU-Ebene die Prinzipien Besserer Rechtsetzung Anwendung finden. Der NKR bewertet es positiv, dass das Thema Bessere Rechtsetzung auch ein besonderes Anliegen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft war. Der NKR hatte parallel zur deutschen Ratspräsidentschaft die Präsidentschaft im Netzwerk „RegWatchEurope“ inne. Dabei handelt es sich um ein informelles Netzwerk unabhängiger Kontroll- und Beratungsgremien europäischer Staaten. Im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft lud die Bundesregierung das Netzwerk RegWatchEurope dazu ein, ein Diskussionspapier zur Weiterentwicklung der Regulierungskontrolle auf EU-Ebene zu erarbeiten. Der NKR-Vorsitzende erhielt die Gelegenheit, das Diskussionspapier in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe vorzustellen und anschließend mit den Mitgliedern der Ratsarbeitsgruppe darüber zu diskutieren. Zentrale Ideen sind die konsequente Anwendung der Prinzipien Besserer Rechtsetzung im gesamten Rechtsetzungsprozess sowie die Stärkung des Regulatory Scrutiny Boards (RSB) der Europäischen Kommission. Für das Netzwerk RegWatchEurope war dies eine einzigartige Gelegenheit, seine Ideen zur Weiterentwicklung der Regulierungskontrolle im direkten Austausch mit den Vertretern der Mitgliedstaaten zu diskutieren.

Gemeinsam mit der Bundesregierung hat sich der NKR zudem für die Einführung einer ‚One in, one out‘-Regel auf EU-Ebene eingesetzt, die unnötige Belastungen wirksam vermeidet. Die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 29. April 2021 die Eckpunkte für die geplante OIOO-Regel bekannt gegeben: Sie soll demnach ausschließlich für Informationspflichten gelten. Für das zweite Halbjahr 2021 sind zunächst Pilotvorhaben geplant, bevor die OIOO-Regel dann im Jahr 2022 regulär gelten soll. Für das Jahr 2023 plant die EU-Kommission eine

Bestandsaufnahme. Vor dem Hintergrund eigener nationaler Erfahrungen hegt der NKR Zweifel, ob eine OIOO-Regel, die sich ausschließlich auf Informationspflichten bezieht, Wirtschaft und die Bürger tatsächlich spürbar entlasten wird. Aus Sicht des NKR ist es deshalb positiv, dass die EU-Kommission plant, die Wirksamkeit ihrer OIOO-Regel im Jahr 2023 zu überprüfen. Der NKR regt die Bundesregierung dazu an, die Bestandsaufnahme der EU-Kommission zur Wirksamkeit der OIOO-Regel kritisch zu begleiten.

Der NKR teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass die Prinzipien Besserer Rechtsetzung auch im Rechtsetzungsprozess auf EU-Ebene systematisch zur Anwendung kommen sollten, um unnötige Belastungen möglichst frühzeitig zu vermeiden. Das bedeutet jedoch auch, dass die Bundesregierung sich bereits vor dem Beginn der Verhandlungen in Brüssel Gedanken darüber machen muss, wie sich ein Legislativvorschlag der EU-Kommission auf Deutschland auswirkt. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung auf Anregung des NKR das EU ex ante-Verfahren eingeführt. Eine systematische Anwendung der Prinzipien Besserer Rechtsetzung auf EU-Ebene bedeutet aber auch, dass Änderungsanträge im Europäischen Parlament und im Rat, die signifikante Auswirkungen haben können, mit einer Folgenabschätzung versehen sind. Das Europäische Parlament hat zwar einige solcher Folgenabschätzungen erstellt; die Umsetzung der Vereinbarung im Rat steht jedoch nach wie vor aus. Der NKR regt die Bundesregierung dazu an, mit gutem Beispiel voranzugehen, indem sie eigene Änderungsanträge mit Folgenabschätzungen unterlegt. Auf diese Weise kann die Bundesregierung dazu beitragen, den notwendigen Kulturwandel im Rat anzustoßen.

