

Unterrichtung

durch den Nationalen Normenkontrollrat

Jahresbericht 2023 des Nationalen Normenkontrollrates

Weniger, einfacher, digitaler.

Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen.

Kernbotschaften

1. Erfüllungsaufwand zur Regierungshalbzeit so hoch wie nie: Jetzt Trendumkehr einleiten!

Dass regulatorische Belastungen gesenkt, hemmende Bürokratie abgebaut und Verfahrenszeiten halbiert werden müssen, darin scheinen sich derzeit alle einig zu sein. Nicht ohne Grund: Noch nie war der laufende Erfüllungsaufwand so hoch wie heute. Gegenüber den Vorjahren ist

die aus Bundesrecht stammende Belastung von Unternehmen, Behörden und Bevölkerung stark gewachsen – um 9,3 Mrd. Euro pro Jahr und einmalig um 23,7 Mrd. Euro. Aus Sicht des NKR muss dieser Trend gestoppt werden. Der NKR schlägt vor, die Belastungsbremse „One in one out“ wirksamer auszugestalten, indem auch der Erfüllungsaufwand für Verwaltungen sowie Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt, einmalige

Umstellungsaufwände integriert und EU-Recht einbezogen werden. Die Regierung hat einen Deutschlandpakt und ein neues Deutschlandtempo versprochen. Den Ankündigungen müssen 2024 messbare Taten folgen, um eine spürbare Trendwende beim Bürokratieabbau einzuleiten.

2. Bürokratiekosten in den Fokus nehmen und „One in two out“-Regel einführen.

Im Gegensatz zum breiter definierten Erfüllungsaufwand bleiben die auf administrative Aufwände fokussierten Bürokratiekosten weitgehend stabil und verharren unter dem Ausgangswert 2011. Das ist ein kleiner Erfolg, der durch das Wachstumschancen- und das Bürokratieentlastungsgesetz noch ausgebaut werden wird. Angesichts von Bürokratiebelastungen allein der Wirtschaft von rund 65 Mrd. Euro pro Jahr brauchen wir aber einen systematischeren Ansatz, um einen anhaltenden Entlastungstrend einzuleiten. Und das nicht nur mit Blick auf die Unternehmen. Der NKR schlägt vor, die Bürokratiekosten auch für Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger zu ermitteln und für Bürokratiekosten eine „One in two out“-Regel einzuführen. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung ein nachprüfbares Abbauziel vorgeben, das die Absenkung des Bürokratiekostenindex um mindestens 25 % vorsieht.

3. Kein Bürokratieabbau ohne Digitalisierung. Nach dem Scheitern des OZG zählt nur eins: Nicht kleckern, sondern klotzen!

Größter Hebel, um Bürokratiekosten zu senken, ist die Digitalisierung der Informationsflüsse für Antrags-, Melde- und Genehmigungsverfahren und die Wiederverwendung von Daten. Allerdings: Die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland kommt viel zu langsam voran und liegt abgeschlagen hinter den meisten

europäischen Staaten. Nachdem das maßgebliche Onlinezugangsgesetz seine Umsetzungsziele weit verfehlt hat, lassen auch das Nachfolgegesetz inklusive seiner Finanzierung die Schlagkraft vermissen, die für eine spürbare Beschleunigung der Verwaltungsdigitalisierung nötig ist. Es fehlt an Vision, an Ambition und dem politischen Willen, in großen Schritten und mit weniger Rücksicht auf föderale und ressortegoistische Befindlichkeiten voranzugehen. Gleiches gilt für die überfällige Modernisierung der öffentlichen Register. Dabei ist längst klar, was zu tun wäre: Zentrale Basisinfrastrukturen und Plattformen, verbindliche Architekturvorgaben und Standards, schnellere Entscheidungsverfahren und leichtere IT-Beschaffung sowie ein öffentliches Umsetzungs-Monitoring und eine schlagkräftige föderale Steuerungsorganisation.

4. Der Personalnotstand gefährdet die Handlungsfähigkeit von Staat und Verwaltung. Es gibt nur eine Antwort: Vereinfachen, digitalisieren, automatisieren!

Ohne Modernisierungsschub wird der allgegenwärtige Fach- und Arbeitskräftemangel für die Handlungsfähigkeit von Staat und Verwaltung drastische Folgen haben. Wenn Personal knapp wird und sich nichts an komplizierten Regelungen, verschachtelten Strukturen und vielstufigen Verwaltungsverfahren ändert, folgt die Überlastung. Pflichtaufgaben werden nicht mehr erledigt und Transformationsaufgaben nicht einmal begonnen. Die wirtschaftliche Entwicklung wird ausgebremst. War der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung bisher „nur“ ein Indikator für die Finanzierbarkeit, ist er es heute für die Frage, ob eine neue Aufgabe überhaupt noch erbracht werden kann. Die Handlungsfähigkeit des Staates ist in Gefahr und mit ihr die Glaubwürdigkeit von Politik und die Akzeptanz unserer demokratischen Institutionen. Entbürokratisierung,

Digitalisierung und Automatisierung sind deshalb aktive Beiträge zur Sicherung von Wohlstand und politischer Stabilität. Um die Zukunftsfestigkeit unseres Gemeinwesens zu erhalten, braucht es nicht nur die Automatisierungswende, sondern eine größer angelegte Debatte über strukturelle Veränderungen. Der im Koalitionsvertrag angedachte Föderalismusdialog muss ernsthaft geführt werden und in eine mutige Verwaltungsreform zur klügeren Aufgabenverteilung im Föderalstaat münden.

5. Einfache und digitale Verwaltung gelingt nur mit praxis- und digitaltauglichen Gesetzen.

Entbürokratisierung und Digitalisierung von Verwaltungsprozessen würden jedoch nicht nur von einer anderen Aufgabenverteilung im Föderalstaat profitieren. In gleicher Weise wichtig ist es, den Vollzug bereits bei der Entwicklung der rechtlichen Grundlagen mitzudenken. Die bessere Verzahnung von Rechtsetzung und Vollzugsexpertise hat ein riesiges Potential, qualitativ bessere Gesetze zu produzieren. Deshalb kommt neu eingeführten Instrumenten wie dem Digitalcheck und dem Praxischeck eine herausgehobene Bedeutung zu. Während der Praxischeck bisher nur im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), dafür aber mit sichtbarem Erfolg angewendet wird, ist der Digitalcheck zwar verpflichtend von allen Ressorts umzusetzen, in seiner Wirksamkeit bisher aber noch sehr begrenzt. In den nächsten Monaten wird es deshalb darauf ankommen, den Praxischeck auch in anderen Ressorts einzusetzen und beim Digitalcheck häufiger in die Tiefe zu gehen. Dies kann aber nur gelingen, wenn das federführende Ressort die Prüffragen des Digitalchecks zu Beginn des gesetzgeberischen Designprozesses beantwortet, d. h. noch bevor der erste Paragraph geschrieben ist. Und wenn es die Wirkmechanismen, Vollzugsprozesse

und Entscheidungsbäume visualisiert; nicht zuletzt, um leichter mit Betroffenen und Vollzugsexperten ins Gespräch zu kommen.

6. Gute Gesetze brauchen Zeit. Nötig sind auskömmliche Fristen. Die Politik in der Pflicht.

Ob Ermittlung der Folgekosten, die Suche nach der aufwandsärmsten Regelungsalternative oder die damit verbundenen Prüfungen der Praxis- und Digitaltauglichkeit: Gute Gesetze brauchen Zeit. Diese Zeit wird von der Politik nicht mehr gewährt. Dabei würde mehr Qualität in der Gesetzgebung aufwändige Korrekturen und Verzögerungen im Vollzug ersparen. Doch die Bundesregierung ignoriert mit wachsender Regelmäßigkeit ihre eigene Geschäftsordnung und die darin enthaltenen Bestimmungen zur Einbindung der Ressorts, des NKR sowie betroffener Länder, Verbände und interessierter Kreise. Was in vorangegangenen Krisenzeiten im Einzelfall hinnehmbar war, scheint jetzt zur allgemeinen Angewohnheit bei der Vorbereitung komplexester Regelwerke geworden zu sein. Nur 25% der Gesetzgebungsvorhaben beachten die Mindestfristen. Wer als Getriebener politischer Themenkonjunkturen durch das Gesetzgebungsverfahren hetzt, dem scheint es mehr um die Außendarstellung seiner Handlungsfähigkeit zu gehen, als um den Anspruch, Gesetze maximal wirksam, minimal aufwändig und in hoher „handwerklicher“ Qualität abzuliefern. Der NKR fordert die Bundesregierung auf, der fachlichen Ausarbeitung und qualitätssichernden Überprüfung von Gesetzentwürfen mehr Zeit einzuräumen. Erforderlich ist eine verbindliche Frist von vier Wochen zur Beteiligung von Verbänden und Betroffenen. Das Bundeskanzleramt muss die Einhaltung der Geschäftsordnung gewährleisten. Fristabweichungen müssen dokumentiert und transparent gemacht werden.

Vorwort

Regulatorische Belastungen müssen gesenkt, hemmende Bürokratie abgebaut und Verfahrenszeiten halbiert werden. Darin scheinen sich derzeit alle einig zu sein – ob Regierung und Opposition, Länder und Gemeinden, Wirtschaft und Wissenschaft. Sogar der Bundeskanzler warnt vor dem „Mehltau aus Bürokratismus, Risikoscheu und Verzagtheit“, der sich über das Land gelegt habe und beschwört die Notwendigkeit einer

neuen „Deutschlandgeschwindigkeit“. Und tatsächlich: Noch nie waren die vom NKR bilanzierten Regulierungskosten so hoch wie heute. Noch nie gab es so viele Aufscheie, Warnungen und Brandbriefe – alle mit derselben Botschaft: Aus einer Belastung durch Regularien und Bürokratie ist eine Überlastung geworden. Und das nicht nur für die Wirtschaft. Längst sind es die Kommunen, die am lautesten vor einem Kollaps warnen.

Nein, es ist nicht alles schlecht in Deutschland! Tatsächlich wollen wir nur oft zu viel des Guten. Komplizierte Regelungen, die versuchen, jedem Einzelfall gerecht zu werden, bringen in der Summe jedoch nicht mehr Gerechtigkeit oder bessere Ergebnisse. Im Gegenteil: Wenn unsere Gesetze so anspruchsvoll sind, dass sie nicht mehr umgesetzt werden können, ist niemandem geholfen.

Kompliziertes Recht in hoher Qualität zu vollziehen wäre vielleicht noch möglich, wenn das nötige Personal vorhanden oder die Digitalisierung und Automatisierung der Verwaltung weiter vorangeschritten wären. Beides ist hierzulande aber nicht der Fall. Das verschärft das Komplexitätsproblem zusätzlich. Deshalb muss Deutschland lernen, einfacher zu werden. Sonst droht Verlangsamung bis zum Stillstand. Anträge werden nicht beschieden, Genehmigungen zu spät erteilt, Gelder verzögert ausgezahlt. Pflichtaufgaben werden nur unzureichend erledigt und Transformationsaufgaben nicht einmal begonnen. Das bremst auch die wirtschaftliche Entwicklung. Wenn der Rechtsstaat nicht mehr administriert und politische Versprechen nicht mehr umgesetzt werden können, führt das zur Enttäuschung bei der Wählerschaft. Um es klar zu sagen: Die Handlungsfähigkeit des Staates ist in Gefahr und mit ihr die Glaubwürdigkeit von Politik und die Akzeptanz unserer demokratischen Institutionen.

Das Problembewusstsein der politischen Entscheider ist vorhanden. Ihre Bereitschaft umzusteuern wächst. Ob es für eine Trendumkehr reicht, wird sich noch zeigen. In der zweiten Hälfte der Legislaturperiode müssen den Ankündigungen der Bundesregierung deshalb spürbare Taten folgen. Das Modernisierungsversprechen des Koalitionsvertrages muss eingelöst werden. Bei der Verwaltungsdigitalisierung, der praxistauglichen Gestaltung von Gesetzen, der Begrenzung regulatorischer Folgekosten, der Vereinfachung von Strukturen, der Beschleunigung von

Verwaltungsverfahren und der Neujustierung föderaler Zuständigkeiten braucht es zusätzliche Initiativen. Der NKR hat hierzu Vorschläge gemacht – nachzulesen in diesem Jahresbericht.

Entbürokratisierung, Digitalisierung und Automatisierung ist Kärnerarbeit, die Dinge bewusst einfacher zu gestalten, schwerer als viele denken. Hier trotz erheblicher Widerstände und Beharrungskräfte energisch voranzugehen und mutige Entscheidungen zu treffen, eröffnet große Chancen für unser Land. Denn am Ende geht es nicht bloß darum, einen drohenden Abstieg zu verhindern. Es geht darum, ein positives Zukunftsbild zu zeichnen und die Zukunftsfähigkeit unseres Landes zu stärken. Welches Potential könnte hierzulande entfesselt und wie viel Zeit für Wichtigeres freigesetzt werden, wenn es gelänge, die Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und die Behörden selbst von unnötiger Bürokratie zu befreien! So anstrengend sie ist, eine ambitionierte Modernisierungsagenda kann auch motivieren. Man stelle sich vor, es entstünde ein Überbietungswettbewerb unter den Bundesministerien, ihre Gesetze und politischen Maßnahmen so einfach, aufwandsarm und praxistauglich wie möglich zu gestalten! „Weniger ist mehr! Einfacher ist besser! Digital ist schneller!“ – das muss die Parole sein.

Lutz Goebel

Vorsitzender Nationaler Normenkontrollrat

20. November 2023

Inhalt

1	Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung konkret.....	10
1.1	Erfüllungsaufwand steigt stark an, Bürokratiekosten weitestgehend stabil.....	11
1.2	Umsetzung von EU-Regelungen.....	18
1.3	Weiterentwicklung von „One in one out“.....	20
1.4	Nutzendarstellung.....	21
1.5	Evaluierung.....	23
1.6	Fristenproblematik.....	25
1.7	Modernisierung des Rechtsetzungskreislaufs.....	29
1.8	Der NKR als Impulsgeber für konkreten Bürokratieabbau.....	33
2	Ein Jahr Digitalcheck.....	36
2.1	Akteure, Methodik und Verfahren.....	37
2.2	Digitalcheck in Zahlen.....	39
2.3	Bewertung und Empfehlungen.....	40
3	Digitalisierung und zukunftsfeste Verwaltung.....	42
3.1	Onlinezugangsgesetz.....	44
3.2	Registermodernisierung.....	49
3.3	Moderner Staat.....	55
4	Erfüllungsaufwand – Zahlen, Fakten, Bewertungen.....	60
4.1	Gesteigerte Prüftätigkeit.....	61
4.2	Deutlich gestiegener Erfüllungsaufwand bei weitestgehend gleichbleibenden Bürokratiekosten.....	62
4.2.1	Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger erheblich gestiegen.....	64
4.2.2	Erfüllungsaufwand und Bürokratiekosten der Wirtschaft – Belastungen spürbar höher.....	67
4.2.3	Erfüllungsaufwand der Verwaltung – Hoher Druck in den Amtsstuben.....	71
	Anhang.....	74

1

Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung konkret

1.1 Erfüllungsaufwand steigt stark an, Bürokratiekosten weitestgehend stabil

Wichtigster Indikator für die regulatorische Belastung von Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern ist der sogenannte jährliche Erfüllungsaufwand. Denn Erfüllungsaufwand fällt laufend an, wenn gesetzliche Vorgaben durch die Normadressaten (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung) umgesetzt bzw. befolgt werden. Führen gesetzliche Vorgaben darüber hinaus zu Umstellungskosten, werden diese zusätzlich als einmaliger Aufwand erfasst. Seit Einführung dieser beiden Messgrößen kennt die Entwicklung im Durchschnitt nur eine Richtung: Der jährliche Erfüllungsaufwand steigt kontinuierlich an und auch die summierten Einmalaufwände erreichen immer größere Ausmaße.

Jährlicher Erfüllungsaufwand steigt weiter stark an

Für alle drei Normadressaten ist der jährliche Erfüllungsaufwand im aktuellen Berichtszeitraum um rund 9,3 Mrd. Euro auf insgesamt rund 26,8 Mrd. Euro gestiegen. Dies ist einer der höchsten Sprünge seit Beginn der Aufzeichnung des Erfüllungsaufwands und ein Anstieg um 54 Prozent gegenüber dem vorangegangenen Berichtszeitraum.

Damit setzt sich auch im aktuellen Berichtszeitraum ein Trend der vergangenen drei Jahre fort: Seit 2021 gibt es sprunghafte Anstiege des Erfüllungsaufwands, die auf einzelne Gesetze zurückzuführen sind.

Größter Aufwandstreiber im Berichtszeitraum 2022/23 ist das Gebäudeenergiegesetz (siehe Kapitel 4). Das Vorhaben soll die Energiewende im Wärmebereich vorantreiben. Bis 2045 soll die Wärmeversorgung in Deutschland zu mindestens 65 % aus erneuerbaren Energien bestritten werden. Dabei werden die Bürgerinnen und

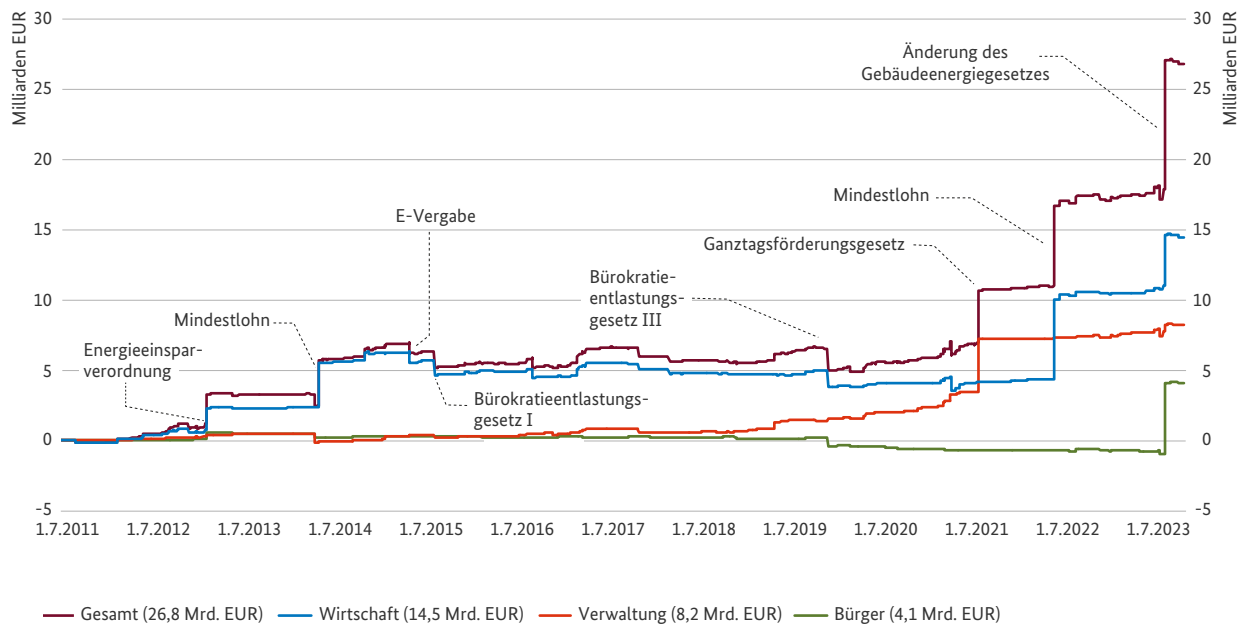


Abb. 1: Entwicklung des laufenden Erfüllungsaufwands seit 2011 (Stand: 30. Juni 2023)

Bürger mit einmaligem Erfüllungsaufwand von 127 Mio. Euro sowie jährlichem Erfüllungsaufwand von 5,1 Mrd. Euro belastet. Der Wirtschaft entsteht einmaliger Aufwand von 12,5 Mrd. Euro und jährlicher Erfüllungsaufwand von 3,6 Mrd. Euro. Die Verwaltung wird zwar weniger, aber immerhin noch mit Umstellungsaufwand in Höhe von 1,2 Mrd. Euro und laufendem Erfüllungsaufwand von 448 Mio. Euro belastet.

Sowohl bei der Wirtschaft als auch bei der Verwaltung resultiert hoher zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand insbesondere auch in Verbindung mit der Steigerung der Energieeffizienz zur Erreichung des EU-Klimaziels 2030 (286 Mio. Euro bei der Wirtschaft und 339 Mio. Euro bei der Verwaltung). Bei der Verwaltung entsteht darüber hinaus jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 220 Mio. Euro aus dem Betrieb von Meldestellen im Kontext des Hinweisgeberschutzes (siehe Kapitel 4).

Die größte Aufwandssenkung geht mit dem Gesetz zur Modernisierung des Pass- und Ausweiswesens einher. Dabei wird die Möglichkeit für Sicherheitsbehörden geschaffen, aus dem Pass oder Personalausweis erhobene Daten automatisiert in ein Datenverarbeitungssystem zu übertragen. Mit dem Gesetz werden Bürgerinnen und Bürger um 289 Mio. Euro und die Verwaltung um 491 Mio. Euro entlastet (siehe Kapitel 4). Damit wird das Potenzial der Digitalisierung von Verfahren zur Aufwandsreduktion deutlich. Weitere Beispiele wie die gesetzliche Erleichterung der digitalen Fahrzeugzulassung (94 Mio. Euro jährliche Entlastung Bürgerinnen und Bürger) oder des elektronischen Datenaustauschs im Beitrags- und Melderecht (155 Mio. Euro jährliche Entlastung Wirtschaft und 142 Mio. Euro jährliche Entlastung Verwaltung) unterstreichen die Chance, die in einer konsequenten Verfahrensdigitalisierung liegt.

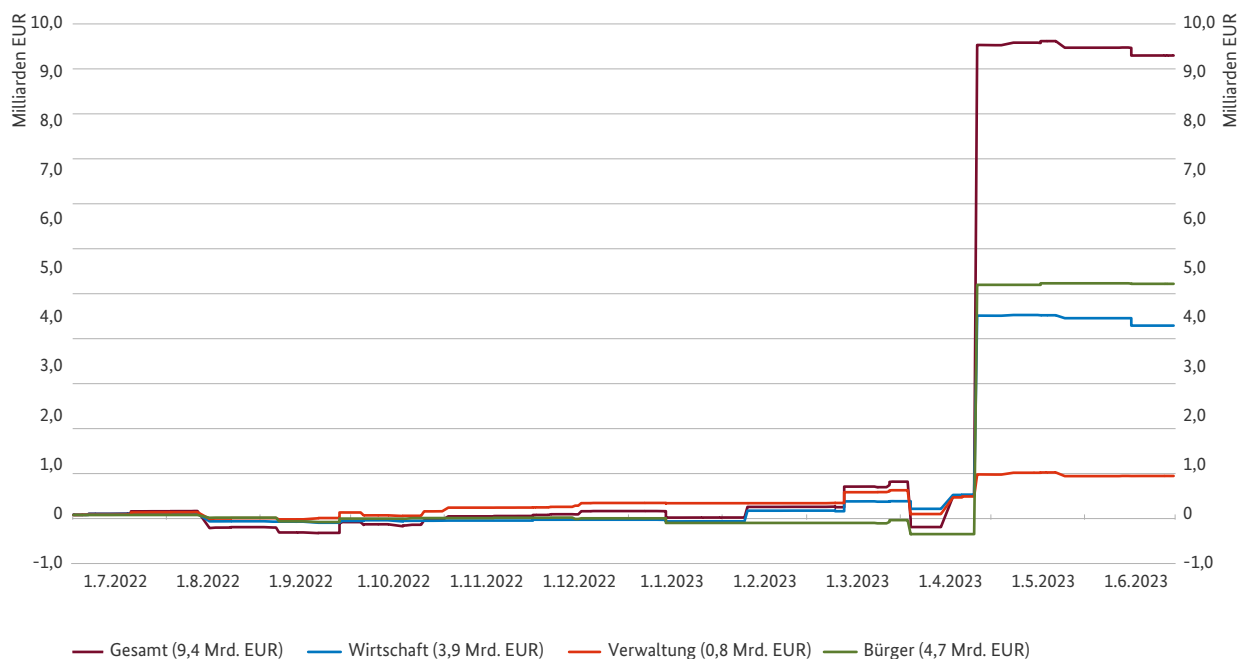


Abb. 2: Entwicklung des laufenden Erfüllungsaufwands im Berichtszeitraum 2022/2023 (Stand: 30. Juni 2023)

Die beiden größten Aufwandstreiber der letzten Jahre:

- **Ganztagsförderungsgesetz (2021):** Mit dem Gesetz wurde der Anspruch auf Ganztagsförderung für Grundschul Kinder, die ab dem Schuljahr 2025/26 die erste Klasse besuchen, stufenweise eingeführt. Die Investitionen in die Bildungsinfrastruktur hatten dabei einmaligen Erfüllungsaufwand zwischen 4,8 Mrd. und 6,7 Mrd. Euro zur Folge. Der Betrieb der neuen Ganztagsangebote verursacht bei der Verwaltung auf Landesebene weiterhin jährlichen Erfüllungsaufwand zwischen 3,2 Mrd. und 4,4 Mrd. Euro.
- **Änderung des Mindestlohngesetzes (2022):** Durch das Regelungsvorhaben wird die gemäß Koalitionsvertrag vorgesehene Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde umgesetzt. Dabei entsteht der Wirtschaft zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 5,6 Mrd. Euro aufgrund von Lohndifferenzkosten. Weiterhin entstehen der Wirtschaft – etwa aufgrund der Änderung der Mindestlohndokumentationspflichten – jährliche Bürokratiekosten von knapp 100 Mio. Euro.

Einmaliger Erfüllungsaufwand so hoch wie nie

Nicht nur der jährliche, sondern auch der einmalige Erfüllungsaufwand ist im Berichtszeitraum massiv gewachsen und beträgt über alle drei Normadressatengruppen (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung) rund 23,7 Mrd. Euro. Den einmaligen Erfüllungsaufwand spürt dabei vor allem die Wirtschaft (20,2 Mrd. Euro). Größten Anteil am Einmalaufwand hat auch hier das Gebäudeenergiegesetz mit insgesamt rund 12,5 Mrd. Euro. Der Einmalaufwand im Berichtszeitraum entspricht damit ungefähr der Hälfte der gesamten Einmalbelastungen der vergangenen Jahre zusammengenommen. Diese summierten sich seit 2011 auf rund 41 Mrd. Euro. (siehe Abbildung 3 auf S. 14)

Auf den ersten Blick erscheinen die vorgenannten Zahlen dramatisch. Sie scheinen zudem der weit verbreiteten Einschätzung zu entsprechen, in Deutschland ginge es von Jahr zu Jahr bürokratischer zu und insbesondere die Wirtschaft werde mit immer neuen Auflagen belastet.

Diesem Eindruck kann sich auch der NKR kaum erwehren und sieht erheblichen Handlungsbedarf. Gleichwohl bedürfen die aktuellen Zahlen der weiteren Einordnung und eines differenzierteren Blicks.

Bürokratiekosten weitgehend stabil

Anstiege beim Erfüllungsaufwand sind nicht per se mit einem Aufwuchs an Bürokratie gleichzusetzen. Der Erfüllungsaufwand folgt einer sehr breiten Aufwandsdefinition, die den gesamten messbaren zeitlichen und monetären Aufwand umfasst, der durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift entsteht. Rein administrativer Aufwand, der den eigentlichen Kern bürokratischer Tätigkeiten beinhaltet, wird mit der Messgröße der sogenannten Bürokratiekosten erfasst. Die Bürokratiekosten machen transparent, welche Kosten sich aus der Erfüllung von Informationspflichten aller Art, z. B. im Rahmen von Antragsverfahren und Statistiken, ergeben. Die Bürokratiekosten werden von der Bundesregierung seit 2006 ermittelt und vom

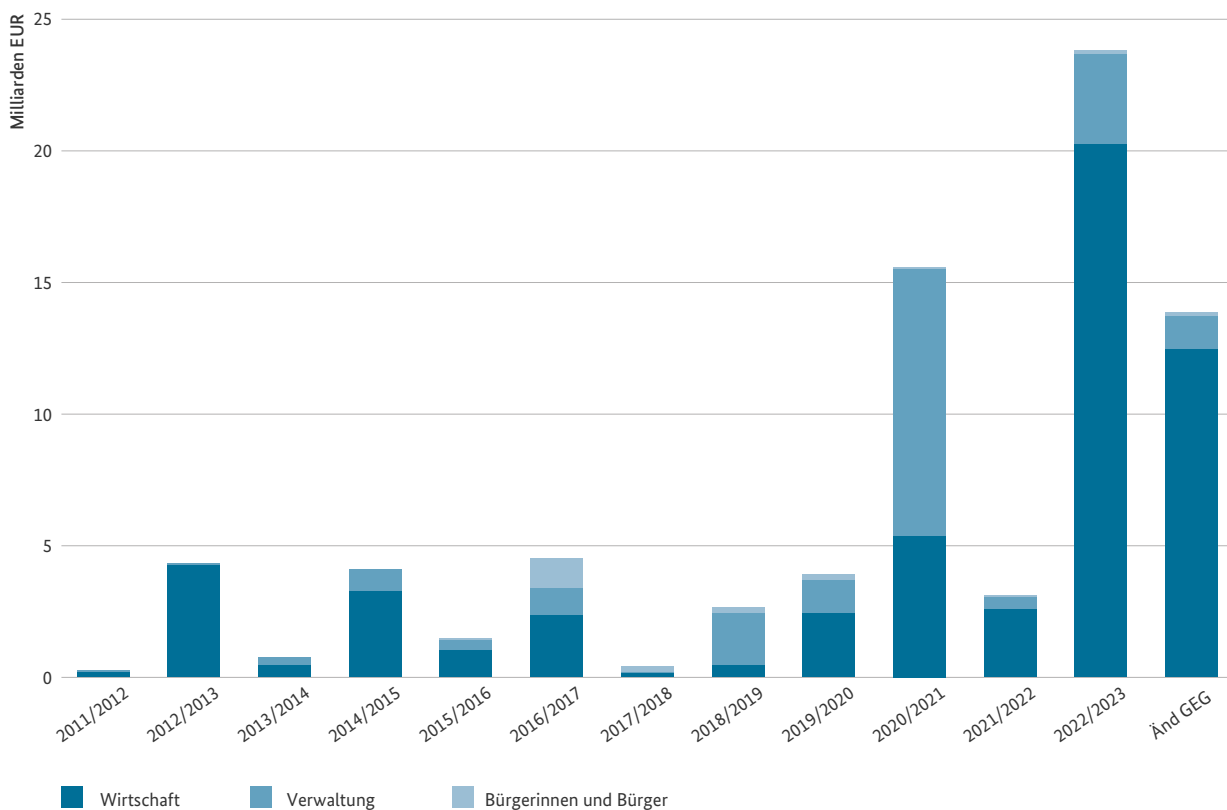


Abb. 3: Entwicklung des einmaligen Erfüllungsaufwands (Stand: 30. Juni 2023)

NKR als Teilmenge des Erfüllungsaufwands geprüft – allerdings begrenzt auf den Normadressaten Wirtschaft. Der Unterschied zwischen Erfüllungsaufwand und Bürokratiekosten wird am Beispiel der Änderung des Gebäudeenergiegesetzes deutlich: Während der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft durch das Vorhaben um rund 3,6 Mrd. Euro ansteigt, erhöhen sich die Bürokratiekosten lediglich um rund 450 Tsd. Euro.

Im aktuellen Berichtszeitraum steigen die Bürokratiekosten der Wirtschaft um rund 164 Mio. Euro. Bereits im vergangenen Berichtszeitraum 2021/22 waren die jährlichen Bürokratiekosten um 125 Mio. gestiegen. Angesichts des erklärten Ziels der Bundesregierung, Bürokratie abzubauen, können diese Anstiege nicht zufriedenstellen. Gleichwohl liegt die bürokratische Belastung aufgrund der Bemühungen der vergangenen

Jahre weiterhin unter dem Ausgangswert von 2012. Mit dem für Ende 2023 geplanten Bürokratieentlastungsgesetz IV will die Regierung den Bürokratiekostenindex wieder absenken und den Anstiegen der letzten Jahre entgegenwirken. Ausreichende Ambition der Bundesregierung vorausgesetzt, besteht die Chance, ein Entlastungsvolumen von 1 Mrd. Euro pro Jahr zu erreichen und bei der Entwicklung der Bürokratiekosten eine Trendumkehr einzuleiten.

Im Ergebnis zeichnet sich damit folgendes Bild: Trotz des massiven Anstiegs beim Erfüllungsaufwand bleibt der bürokratische Aufwand im engeren Sinne weitestgehend stabil; eine wichtige Differenzierung in der Bewertung der Entwicklung gesetzlicher Folgekosten. (siehe Abbildung 4 auf S. 15)

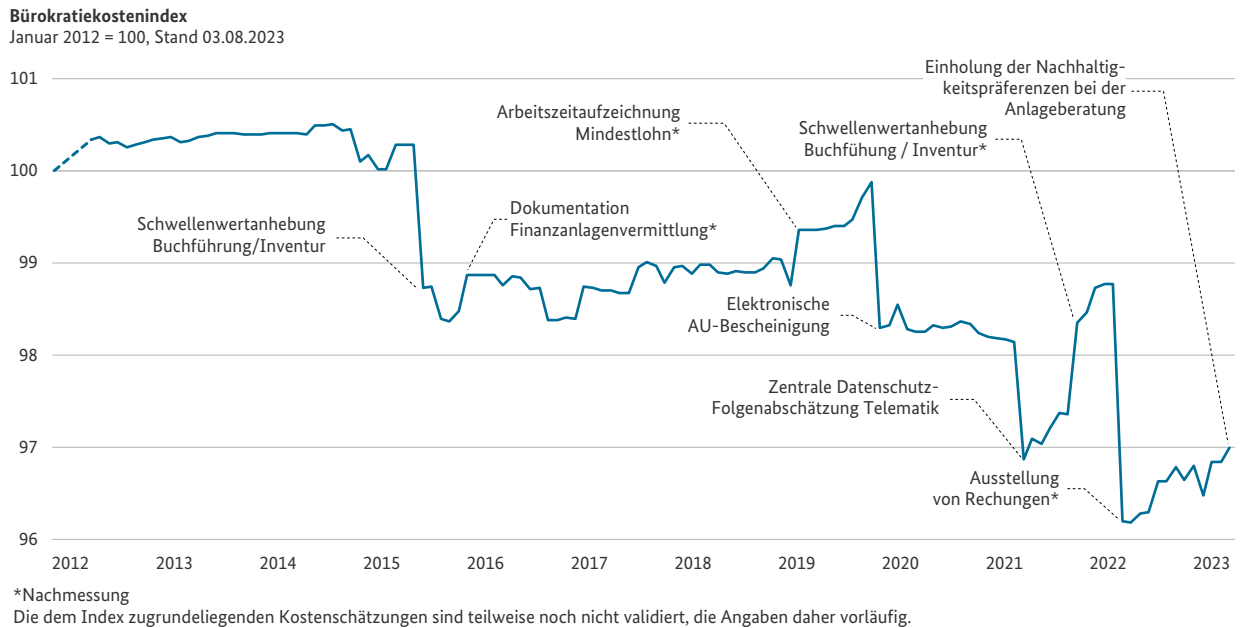


Abb. 4: Entwicklung des Bürokratiekostenindex seit Bestandsmessung

Bürokratiekosten stärker in den Blick nehmen und BKI erweitern

Weil die Bürokratiekosten im Vergleich zum definitorisch viel breiter gefassten Erfüllungsaufwand oftmals viel geringer ausfallen und auch nur für den Normadressaten Wirtschaft ausgewiesen werden, geraten sie in der öffentlichen Debatte um bürokratische und regulatorische Belastungen häufig aus dem Blick. Dabei sind die Bürokratiekosten das präzisere Instrument, um unnötiger Bürokratie und lästigen administrativen Aufwänden auf die Schliche zu kommen.

Die Bürokratiekosten allein der Wirtschaft betragen rund 65 Mrd. pro Jahr. Hier besteht also weiterhin erheblicher Handlungsbedarf und großes Potential für Entlastungen. Der NKR empfiehlt, den Bürokratiekosten in der Strategie der Bundesregierung zum Abbau unnötiger Bürokratie mehr Aufmerksamkeit zu schenken, und diese Messgröße in ihrer Sichtbarkeit und Aussagekraft zu stärken:

- Der Bürokratiekostenindex (BKI) sollte in Zukunft auch Bürokratiekosten von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung umfassen.

Bürokratiekostenindex

Der Bürokratiekostenindex (BKI) macht bürokratische Belastungen der Unternehmen aus Bundesrecht greifbar und zeigt, wie sich diese im Zeitverlauf entwickeln. Die Basis des BKI bilden die Bürokratiekosten der Wirtschaft zum 1. Januar 2012. Bringt die Bundesregierung rechtliche Regelungen auf den Weg, die die Unternehmen zukünftig von Bürokratiekosten entlasten, so sinkt der BKI. Beschließt sie Regelungen, die neue bürokratische Belastungen für Unternehmen schaffen, führt dies zu steigenden BKI-Werten.

- Über das geplante Bürokratieentlastungsgesetz IV hinaus bedarf es weiterer Maßnahmen der Bundesregierung, um die Bürokratiekosten bis zum Ende der Legislatur spürbar zu senken. Der NKR schlägt ein neues 25-Prozent-Abbauziel vor, wie es zwischen 2006 und 2011 bestand. Zusätzlich sollte die Einführung einer „One in two out“-Regel für Bürokratiekosten beschlossen werden.
- Da Bürokratiekosten aus der Befolgung sogenannter Informationspflichten herrühren, liegt in der Digitalisierung von Verwaltungsvorfahren und Datenaustauschen eine besondere Chance zum Abbau bürokratischen Aufwandes. Hier bedarf es zusätzlicher Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen (siehe hierzu Kapitel 3).

Ohne Quantifizierung des Nutzens bleibt die Darstellung und Bewertung der Gesetzesfolgen unvollständig

Während die Bürokratiekosten auf bürokratischen Aufwand im engeren Sinne hinweisen, ist der Erfüllungsaufwand ein Gradmesser für die generelle Eingriffsintensität bundesgesetzlicher Regelungen. Je größer der Steuerungs- und Eingriffswille einer Regierung in wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse ist, desto größer fallen die Ausschläge beim Erfüllungsaufwand aus.

Durch staatliche Eingriffe soll – und dies ist inhärentes Ziel aller politischen Entscheidungen – der gesamtgesellschaftliche Nutzen gemehrt werden. Insofern ist davon auszugehen, dass jeder belastenden Regelung ein „regulatorischer Gegenwert“ gegenübersteht bzw. gegenüberstehen soll. Zu Recht kann erwartet und von der Politik verlangt werden, dass der Nutzen einer Regelung den Aufwand übersteigt. Andernfalls würde eine Regulierung mehr schaden als nützen.

Leider ist es bisher und trotz wiederholter Mahnungen des NKR nicht gelungen, dieses ganzheitliche Verständnis bei der Betrachtung der Gesetzesfolgen abzubilden. Einerseits werden unmittelbare Entlastungseffekte von den Ressorts weniger systematisch dargestellt und fließen teilweise nur unzureichend in die Gesamtbilanz des Erfüllungsaufwands ein. Zum anderen werden darüberhinausgehende Nutzeneffekte bisher nur unzureichend beschrieben und nur in Ausnahmefällen quantifiziert. Eine verstärkte Darstellung der Nutzeneffekte wäre ein wichtiger „Ausgleich“ für die bisher im Fokus stehende Kostenseite staatlicher Regulierung und könnte als überzeugende Begründung dienen, warum manche Belastung erforderlich und in der Gesamtbilanz aus Kosten und Nutzen ggf. sogar zu begrüßen ist. Schließlich ließe sich auch über Regelungsalternativen viel qualifizierter diskutieren, wenn das jeweilige Aufwand-Nutzen-Verhältnis aufgezeigt würde.

Für die Bewertung, ob den wachsenden Regulierungslasten auch ein angemessener Regulierungsnutzen gegenübersteht, fehlt es bisher in der Regel an den notwendigen Informationen. Eine Ausnahme bildet auch hier das Gebäudeenergiegesetz, bei dem sich das federführende Bundeswirtschaftsministerium sehr bemüht hat, Nutzeneffekte zu schätzen. Auch wenn die Schätzungen mit verschiedenen Unsicherheiten behaftet sind, zeigen die Berechnungen jedoch ein erhebliches Einsparpotential für die Regelungsadressaten, das den zuvor erforderlichen Investitionsaufwand rechtfertigen, im besten Fall sogar übersteigen kann (siehe Kapitel 1.4).

*Steigender Erfüllungsaufwand als Mahnung:
Leistungsgrenzen erreicht, Handlungsfähigkeit
in Gefahr*

Unabhängig davon, ob den wachsenden Regulierungskosten ein angemessener Nutzeneffekt gegenübersteht, erbringt der Erfüllungsaufwandsindex eine wichtige Transparenz- und Warnfunktion. Der Index zeigt, was betroffene Adressatengruppen mit wachsender Vehemenz zum Ausdruck bringen: Die Regulierungsintensität steigt, Wirtschaft und Verwaltung ächzen unter der Aufgabenlast. Allen voran mittelständische Unternehmen und kleinere Kommunen kämpfen mit der steigenden Zahl regulatorischer Vorgaben. In Brandbriefen wird vor Be- und Überlastung gewarnt.

„Ich kann den Verdruss vieler Bürger eins zu eins nachvollziehen, weil ich der erste Betroffene der Bürokratie bin. Manchmal frage ich mich, was ich als Ministerpräsident eigentlich noch machen kann, so umringt bin ich von all den Verordnungen und Gesetzen, die wir in 70 Jahren Demokratie aufgetürmt haben.“

Winfried Kretschmann, Ministerpräsident
Baden-Württemberg, Interview mit der Frankfurter
Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 9. Juli 2023

Die Diskussion um überbordende Kostenfolgen staatlicher Regulierung dreht sich deshalb längst nicht mehr nur um die Frage, wie diese Kosten finanziell gestemmt werden sollen. Angesichts fehlender Fach- und Arbeitskräfte geht es längst darum, regulatorische Auflagen überhaupt noch erfüllen zu können. Erfüllungsaufwand zu begrenzen, ist deshalb nicht mehr nur ein Mittel für mehr regulatorische Effizienz. Es ist ein Mittel, um die Handlungsfähigkeit des Staates sicherzustellen, kleine und mittlere Unternehmen von wertschöpfungsfremden Arbeiten entlasten

sowie insgesamt die Wirksamkeit politischer Maßnahmen und staatlicher Programme verbessern zu können.

Statt einfacher zu werden, wird Deutschland immer komplizierter. Auf Vollzugsdefizite wird mit noch mehr Regulierung geantwortet. Dies erhöht die Überforderung und verschärft das Vollzugsdefizit weiter – ein Teufelskreis entsteht. Deutschland mag es kompliziert. Einzelfallgerechtigkeit wird als hohes Gut betrachtet, jede Fallkonstellation soll mitgedacht werden. Was gut gemeint ist, funktioniert jedoch nur, wenn viel Personal zum Einsatz kommt oder konsequent digitalisiert und automatisiert wird (siehe Kapitel 3). Es fehlt jedoch an Personal, und in Zukunft muss mit dramatischen Personallücken gerechnet werden, während gleichzeitig die Digitalisierung von Staat und Verwaltung nicht vom Fleck kommt. Ein wachsender Erfüllungsaufwand kann dann nicht mehr gestemmt werden – ganz unabhängig davon, welcher Nutzen erwartbar wäre.

Wer schon mit dem Pflichtprogramm überfordert ist, wird kaum in der Lage sein, notwendige Umsetzungsressourcen für die Kür aufzubringen. Statt die knappen Mittel an Geld und Personal in aufgeblähte und ineffiziente Strukturen und Verfahren zu versenken, braucht es jeden freien Kopf und jeden verfügbaren Euro für die Transformations- und Zukunftsaufgaben in diesem Land. An der Fähigkeit, staatliche Pflichtaufgaben in hoher Qualität erfüllen, politische Versprechen effektiv umsetzen und Zukunftsaufgaben wirksam angehen zu können, hängen die Glaubwürdigkeit der Politik, die Zufriedenheit mit Staat und Verwaltung und in letzter Konsequenz auch die Zustimmungswerte zum politischen System.

Transparenzlücke schließen und „One in one out“-Regel schärfen

„Bei der „One in one out“-Regel besteht Potenzial zur Schärfung. Wir müssen vom Bremsen zum stetigen Abbau kommen, also mehr in Richtung „One in two out“. Das würde heißen, dass für jede Vorgabe, die die Wirtschaft belastet, spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode eine Entlastung in doppelter Höhe erfolgen muss.“

Prof. Sabine Kuhlmann,
stellvertretende Vorsitzende des NKR

Da die Umsetzungskapazitäten in Wirtschaft und Verwaltung endlich sind, darf der Erfüllungsaufwand nur in dem Maße steigen, wie dies verkraftbar ist. Wo regulatorische Folgekosten hinzukommen, müssen sie an anderer Stelle eingespart werden. Dieser einfache Ansatz soll mit der sogenannten „One in one out“-Regel verwirklicht werden. Deren Wirksamkeit hängt jedoch entscheidend davon ab, dass die „One in one out“-Bilanz stimmt. Zurzeit werden Belastungen nur für die Wirtschaft und diese auch nicht vollständig berücksichtigt. Die größte Ausnahme bilden Vorgaben, die auf EU-Recht gründen, die also aufgrund von EU-Richtlinien in deutsches Recht überführt werden. Auch der Einmalaufwand bleibt unberücksichtigt. Erfüllungsaufwand der Verwaltung sowie von Bürgerinnen und Bürgern bleibt ganz außen vor.

Nach Auffassung des NKR sind methodische Anpassungen notwendig, um die Aussagekraft und Steuerungswirkung der Erfüllungsaufwandsbilanz und der „One in one out“-Regel zu verbessern (siehe Kapitel 1.3). Zudem braucht es einen neuen Ansatz, um auch den Aufwand von EU-Verordnungen zu erfassen, die bisher gar nicht berücksichtigt werden (siehe Kapitel 1.2).

1.2 Umsetzung von EU-Regelungen

Bei der Vielzahl von Bereichen mit ausschließlicher oder geteilter EU-Zuständigkeit ist zu erwarten, dass auch ein erheblicher Anteil des Erfüllungsaufwands aus der Umsetzung des EU-Rechts resultiert. Seit der Einführung der „One in one out“-Regel in 2015 können 56 % der laufenden Belastungen für die Wirtschaft auf die Umsetzung von EU-Regelungen zurückgeführt werden. Von den Entlastungen waren dagegen nur unter 20 % EU-bedingt. Im aktuellen Berichtszeitraum liegt dieses Verhältnis sogar bei 87 % zu 2 %. Nicht berücksichtigt werden dabei Regelungsvorhaben, die nicht in den Anwendungsbereich der „One in one out“-Regel fallen, also Regelungen mit Auswirkungen auf den einmaligen Erfüllungsaufwand oder andere Normadressaten. Auch Folgekosten von EU-Verordnungen, die unmittelbar gelten, werden dabei nicht erfasst.

Der hohe Anteil von EU-bedingten Vorgaben am gesamten Erfüllungsaufwand zeigt, dass Maßnahmen zur Begrenzung der Folgekosten nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene ansetzen sollten. Die Europäische Kommission hat in den letzten Jahren konkrete Maßnahmen ergriffen, um Bürokratiekosten aktiv zu begrenzen:

- Mit der Mitteilung zur Besseren Rechtsetzung vom 29. April 2021 hat die Europäische Kommission die „One in one out“-Regel für Bürokratiekosten der Wirtschaft sowie für Bürgerinnen und Bürger eingeführt.
- In der letzten Mitteilung vom 16. März 2023 zum langfristigen Ausblick auf die Wettbewerbsfähigkeit hat die Europäische Kommission ebenfalls das Ziel gesetzt, die Bürokratiekosten aus Berichtspflichten um 25 % abzubauen.

Es ist immer noch zu früh, um die langfristige Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu bewerten. Im Rahmen der „One in one out“-Regel hat die Europäische Kommission für das Jahr 2022 zwar ein „Out“ von im Saldo rund 7,3 Mrd. Euro erzielt. Allerdings werden dabei nur Bürokratiekosten berücksichtigt. Der gesamte Erfüllungsaufwand dürfte das „In“ von rund 4,5 Mrd. Euro deutlich übersteigen.

Dabei tragen nicht nur die Institutionen in Brüssel die Verantwortung für die Umsetzung dieser Maßnahmen und damit für den effektiven Bürokratieabbau auf EU-Ebene. Auch die Bundesregierung und die deutschen Regierungsvertreter in Brüssel sollten dafür sorgen, dass der Bürokratieabbau tatsächlich gelebt wird.

Der NKR wird diese europäischen Maßnahmen ebenfalls eng begleiten, insbesondere im Rahmen des RegWatchEurope-Netzwerks, das acht unabhängige Kontroll- und Beratungsgremien in Europa vereinigt. RegWatchEurope und

die Erfahrungen von dessen Mitgliedern haben zur Entwicklung der „One in one out“-Regel beigetragen, und deren effektive Umsetzung bleibt weiterhin Priorität.

Auch auf nationaler Ebene gibt es bereits ein Instrument, um unverhältnismäßige Belastungen aufgrund von EU-Regelungen zu vermeiden. Mit dem sogenannten EU-ex-ante-Verfahren prüfen die Ressorts und der NKR seit 2016 Legislativvorschläge der EU-Kommission mit Blick auf die möglichen Folgekosten für die Normadressaten in Deutschland. Diese Transparenz soll wiederum den deutschen Verhandlerinnen und Verhandlern in Brüssel ermöglichen, besonders belastende Vorhaben frühzeitig zu identifizieren und sich für mögliche Alternativen einzusetzen.

Mit einem solchen systematischen Verfahren für die Prüfung von EU-Vorhaben war Deutschland im Jahr 2016 Vorreiter, und auch andere Länder stellen zunehmend ähnliche Verfahren auf.

RegWatchEurope ist ein Netzwerk von acht unabhängigen Kontroll- und Beratungsgremien in Europa.

Neben dem deutschen NKR sind folgende Gremien Mitglied im Netzwerk:

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

Ziel des Netzwerks ist der Austausch von Erfahrungen und Best-Practice-Beispielen bei Bürokratieabbau und Besserer Rechtsetzung durch Workshops und regelmäßige Treffen. Das Netzwerk vertritt gemeinsame Interessen auf EU-Ebene, z. B. gegenüber dem zuständigen Vize-Präsidenten der Europäischen Kommission Maroš Šefčovič. Der Vorsitz wechselt jährlich und orientiert sich, so weit möglich, an den Ratspräsidentenschaften.

Dennoch kann aber selbst nach sieben Jahren noch nicht festgestellt werden, inwiefern das EU-ex-ante-Verfahren eine Wirkung zeigt. Der NKR führt hierzu aktuell Gespräche mit den wichtigsten Stakeholdern in Berlin und Brüssel und wird Vorschläge vorlegen, wie das Verfahren entweder geschärft oder neu aufgestellt werden könnte.

1.3 Weiterentwicklung von „One in one out“

Die im Jahr 2015 eingeführte „One in one out“-Regel sieht vor, dass jede Vorgabe, die die Wirtschaft belastet, als „In“ spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode durch eine entlastende Vorgabe, ein „Out“, ausgeglichen werden muss. Dadurch soll der jährliche Erfüllungsaufwand dauerhaft begrenzt werden.

Im Berichtszeitraum 2022/23 fällt die „One in one out“-Bilanz positiv aus. Den Belastungen („Ins“) von rund 110 Mio. Euro standen Entlastungen („Outs“) von rund 636 Mio. Euro

gegenüber. Im Saldo ergab sich daraus ein „Out“ von rund 526 Mio. Euro. Im Berichtszeitraum 2021/22 fiel die Bilanz im Saldo mit einem „In“ von rund 740 Mio. Euro noch negativ aus. Dieses „In“ konnte im aktuellen Berichtszeitraum also zum Großteil wieder kompensiert werden.

In der vergangenen Legislaturperiode wurde im Saldo ein „Out“ von rund 1,6 Mrd. Euro erzielt. Die Bilanz seit Einführung der „One in one out“-Regel ist ebenfalls positiv. Gegenüber dem Startzeitpunkt 2015 ist die Belastung der Wirtschaft gemäß „One in one out“-Definition um 3,3 Mrd. Euro gesunken.

Diese an sich positive Bilanz ist allerdings stark zu relativieren: Denn bestehende Ausnahmen, allen voran die Ausklammerung von EU-Recht und von einmaligen Erfüllungsaufwänden, verzerren das Bild. Würden die Ausnahmen einberechnet, ergäbe sich längst kein „Out“ mehr, sondern ein „In“ in Milliardenhöhe. Daher erstellt der NKR eine zusätzliche „One in one out“-Visualisierung, die den Effekt der Ausnahmen deutlich macht.

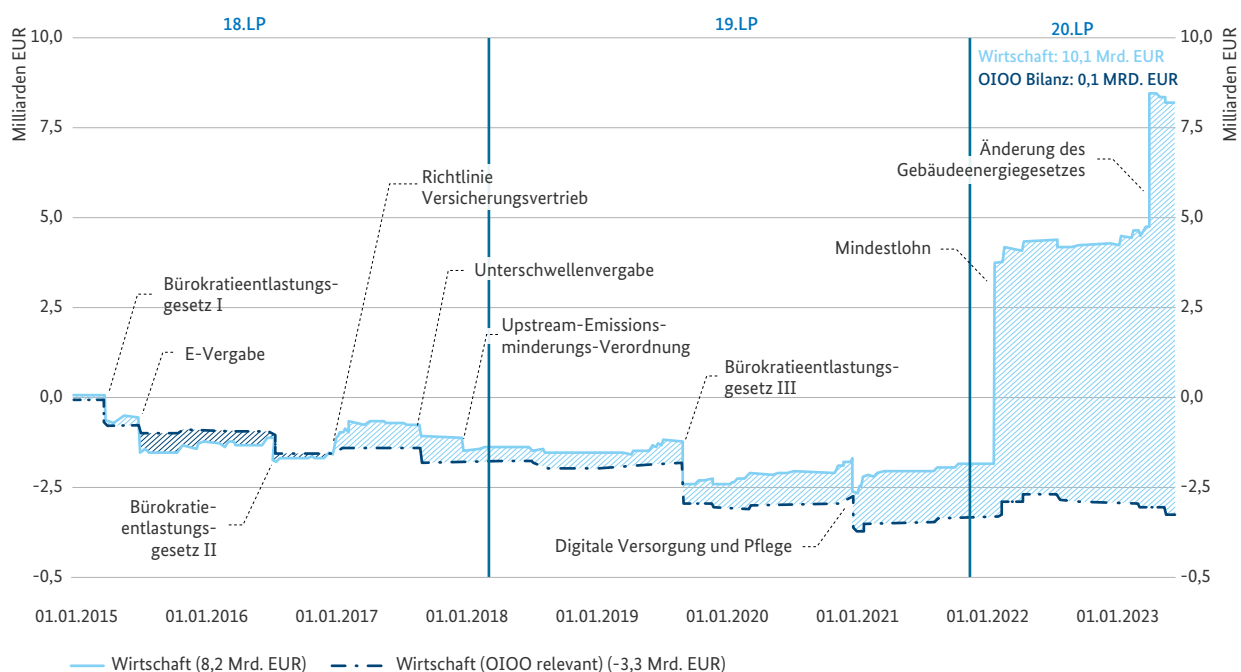


Abb. 5: Entwicklung der „One in one out“-Bilanz seit 2015

Bis zur aktuellen Legislaturperiode ergab sich bisher auch hier ein Bild der Entlastung. Bereits im Berichtszeitraum 2021/22 änderte sich dieses positive Bild aber durch die Mindestlohnerhöhung. Im aktuellen Berichtszeitraum wird die Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, da es sich um die Umsetzung von EU-Recht handelt, von der Bilanz ausgenommen. Allein durch dieses Vorhaben entsteht der Wirtschaft laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von 3,6 Mrd. Euro, der sich nicht in der offiziellen Bilanz widerspiegelt.

So verwundert es nicht, wenn die Wirtschaft beklagt, der Bürokratieabbau sei in der Fläche und konkret vor Ort wenig spürbar. In ähnlicher Weise äußern sich auch die kommunalen Vollzugs-träger, die immer vehementer vor einer Überlastung der Verwaltung warnen (siehe Kapitel 3.3). Dieser Realitätslücke in der Bilanzierung und Deckelung des Erfüllungsaufwandes sollte entgegengewirkt werden. Entsprechend hat der NKR der Bundesregierung folgende Vorschläge zur Anpassung der „One in one out“-Regel vorgelegt:

- **Einmaligen Erfüllungsaufwand der Wirtschaft bei „One in one out“ berücksichtigen:** Die in den vergangenen Jahren statistisch sichtbare Entlastung der Wirtschaft beim jährlichen Erfüllungsaufwand kommt bei den Unternehmen „gefühl“ nicht an. Dies ist auch auf die hohen einmaligen Belastungen der Wirtschaft zurückzuführen, die deshalb über „One in one out“ kompensiert werden sollten. Vorgeschlagen wird ein „Abschreibungsverfahren“, bei dem 25 % des in einem Jahr anfallenden Einmalaufwands beim laufenden Aufwand berücksichtigt und kompensiert werden müssen.
- **Erfüllungsaufwand der Verwaltung bei „One in one out“ berücksichtigen:** Der laufende Erfüllungsaufwand der Verwaltung ist in den letzten Jahren fast ausnahmslos gestiegen. Die Verwaltung hat dabei nach Aussagen verschie-

dener Expertinnen und Experten eine Überlastungsgrenze erreicht. Daher sollte die etablierte „One in one out“-Regel auch auf die Verwaltung übertragen werden, wobei auch der einmalige Aufwand partiell zu berücksichtigen ist.

- **Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger bei „One in one out“ berücksichtigen:** Aus Gründen der Konsistenz sollte der Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger monetarisiert und unter Einbeziehung des Einmalaufwands ebenfalls bei „One in one out“ berücksichtigt werden.
- **EU-Regelungsvorhaben bei „One in one out“ berücksichtigen:** Für die Normadressatengruppen ist es unerheblich, ob Erfüllungsaufwand durch nationale Gesetzgebung oder durch die Umsetzung von EU-Recht entsteht. Um die tatsächliche Belastung realistisch abzubilden, sollte künftig auch die nationale Umsetzung von EU-Vorhaben in die „One in one out“-Bilanz einfließen.

Weitere Vorschläge des NKR zur Weiterentwicklung und Nachschärfung der Erfüllungsaufwandsmethodik finden sich im Anhang dieses Berichtes.

1.4 Nutzendarstellung

Die Darstellung des Erfüllungsaufwands bildet nur einen Teil der Gesetzesfolgen ab. Um ein Regelungsvorhaben ganzheitlich zu betrachten, sollte auch der Nutzen berücksichtigt und möglichst quantifiziert werden. Mit einem Beschluss der Regierung aus dem Jahr 2019 war entschieden worden, die Nutzendarstellung auf diese Weise zu formalisieren.

Obwohl der Anteil der Regelungsvorhaben mit einer durch den NKR geprüften Nutzendarstellung seit 2019 gestiegen ist, bleibt sie seit dem

Nutzendarstellung am Beispiel der Änderung des Gebäudeenergiegesetzes (NKR-Nr. 6677):

Bei der Änderung des Gebäudeenergiegesetzes lässt sich eine monetäre Entlastung durch das Heizen mit erneuerbaren Energien als Nutzen quantifizieren. Das Ressort ging perspektivisch von jährlichen Einsparungen in Höhe von bis zu 11,1 Mrd. Euro bei den Bürgerinnen und Bürgern sowie bis zu 8,3 Mrd. Euro bei der Wirtschaft aus. Hinzu kommen noch mögliche Einsparungen in Milliardenhöhe bei den Betriebskosten in Verbindung mit der Aus- und Umrüstung. Diese Einschätzungen sind aber unter anderem aufgrund unabsehbarer Preisschwankungen mit großen Unsicherheiten behaftet. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass die Einsparungen den laufenden Erfüllungsaufwand mindestens ausgleichen, ggf. sogar übersteigen könnten. Hinzu kommt ein in Geldwert schwer zu bemessener Nutzen hinsichtlich des Klimaschutzes durch die Einsparungen von Treibhausgasemissionen.

letzten Berichtszeitraum unverändert bei etwa 20 Prozent. Eine Nutzendarstellung ist damit weiterhin eher Ausnahme als Regel. Positiv hervorzuheben ist, dass für einige Regelungsvorhaben mit erheblichem Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum eine umfassende quantitative Nutzendarstellung durchgeführt wurde. Dies gilt insbesondere für die Änderung des Gebäudeenergiegesetzes. Dieses Vorhaben ist im aktuellen Berichtszeitraum der wesentliche Kostentreiber bei den Bürgerinnen und Bürgern sowie bei der Wirtschaft. Hier wurden jedoch seitens des

Ressorts belastender Erfüllungsaufwand und entlastende Nutzeneffekte (z. B. Einsparungen durch Heizen mit erneuerbaren Energien) direkt gegenübergestellt, sodass den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern eine gesamthafte Kosten-Nutzen-Betrachtung geliefert wurde.

Ebenfalls hervorzuheben ist das Gesetz zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Änderung des Energiedienstleistungsgesetzes. Mit dem Vorhaben wurden neue Energieeffizienzziele für den Primär- sowie Endenergieverbrauch festgelegt.

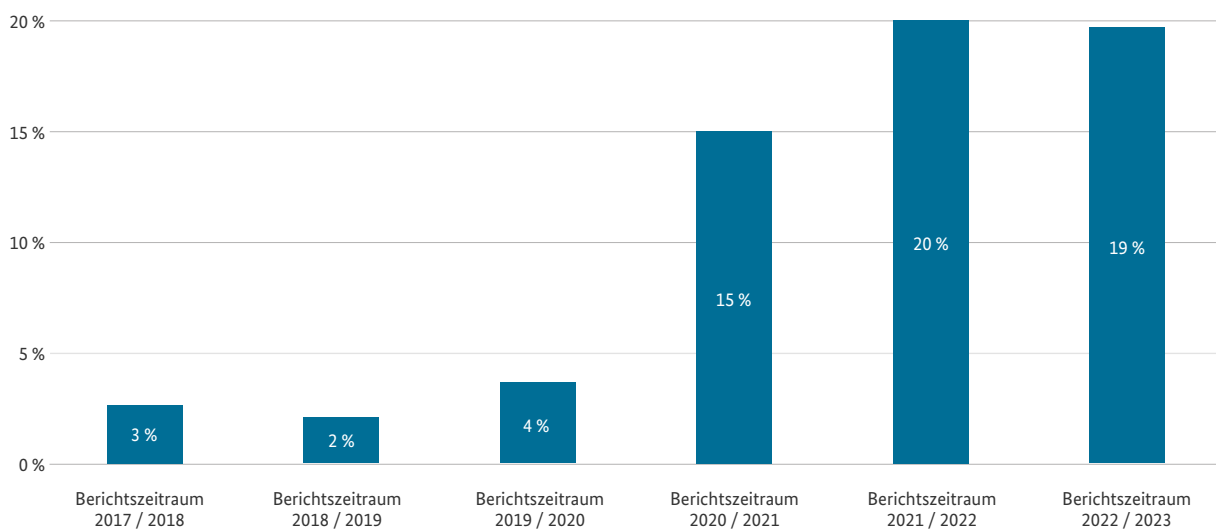


Abb. 6: Anteil der Regelungsvorhaben mit einer durch den NKR geprüften Nutzendarstellung

Der Endenergieverbrauch und der Primärenergieverbrauch sollen im Vergleich zum Jahr 2008 in erheblichem Umfang gesenkt werden. Die dafür notwendigen Maßnahmen verursachten einen Umstellungsaufwand bei der Wirtschaft in Höhe von rund 1,1 Mrd. Euro sowie zusätzlichen jährlichen Erfüllungsaufwand in Höhe von 286 Mio. Euro. Auch die Verwaltung wird mit erheblichem Einmalaufwand in Höhe von rund 425 Mio. Euro sowie laufendem Aufwand in Höhe von rund 339 Mio. Euro belastet. Dem gegenüber steht jedoch ein bemerkenswerter monetärer Nutzen. So können Betreiber von Rechenzentren durch den Verkauf der Wärme Gewinne in Höhe von geschätzt 730 Mio. pro Jahr erzielen. Hinzu kommen in Verbindung mit der Einführung von Energie- oder Umweltmanagementsystemen jährliche Energiekosteneinsparungen von rund 750 Mio. Euro für die Verwaltung und rund 680 Mio. Euro für Unternehmen.

Die beiden Beispiele zeigen eindrucksvoll die Wichtigkeit der monetären Bewertung des Nutzens. Dem NKR ist bewusst, dass eine solche Bewertung nicht immer möglich ist. Wenn der Nutzen in Geldeinheiten bewertet werden soll, sind zunächst die quantitativen Größen mit Preisen zu versehen. Dies wäre z. B. dann möglich, wenn der quantifizierte Nutzen mit Marktpreisen bewertbar ist. Allerdings lassen sich nicht alle Wirkungen monetär bewerten (z. B. Auswirkungen auf die Gesundheit oder Umwelt), sodass die monetäre Bewertung nur einen Teil des Nutzens abdecken könnte. Der NKR regt dennoch an, insbesondere bei Vorhaben mit hohen Belastungen, den Nutzen in geeigneter Form zu quantifizieren. Ansonsten verzerrt der einseitige Fokus auf die Kostenseite das Gesamtbild der Gesetzesfolgen. Eine ganzheitliche Darstellung be- und entlastender Kostenfolgen kann dazu beitragen, die Debatte zu versachlichen und die gesellschaftliche Akzeptanz politischer Entscheidungen zu verbessern.

1.5 Evaluierung

Die ex-post-Evaluierung ist ein wichtiger Bestandteil des Rechtsetzungskreislaufs. Ex-ante lässt sich insbesondere der Nutzen einer Regelung nur unter Unsicherheiten abschätzen. Nicht-intendierte Regelungsfolgen können noch schwieriger vorhergesehen werden. Das heißt, eine Evaluierung ist die Grundlage dafür, die Erreichung der gesetzten Regelungsziele sowie den eingetretenen Nutzen mit den Folgekosten in einem ganzheitlichen Bild zu bewerten und gesetzgeberische Nachsteuerungspotenziale zu identifizieren.

Seit dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 23. Januar 2013 (siehe QR-Code) ist die ex-post-Evaluierung für alle Regelungen, die mit erheblichem Aufwand oder größerer Vollzugsunsicherheit einhergehen, verpflichtend. Von allen im Berichtszeitraum geprüften Regelungsvorhaben fallen 34 in den Anwendungsbereich des Beschlusses und werden systematisch evaluiert. Im gleichen Zeitraum wurden 17 Evaluierungsberichte fertiggestellt, und bis Ende 2023 sind weitere 48 Berichte zu erwarten. In vielen Fällen wurden die fertiggestellten Berichte dem NKR allerdings nicht proaktiv vorgelegt, obwohl der NKR nach dem Beschluss aus dem Jahr 2013 über das Ergebnis einer Evaluierung zu unterrichten ist.



QR-Code scannen

Direkt zum Beschluss „Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung“

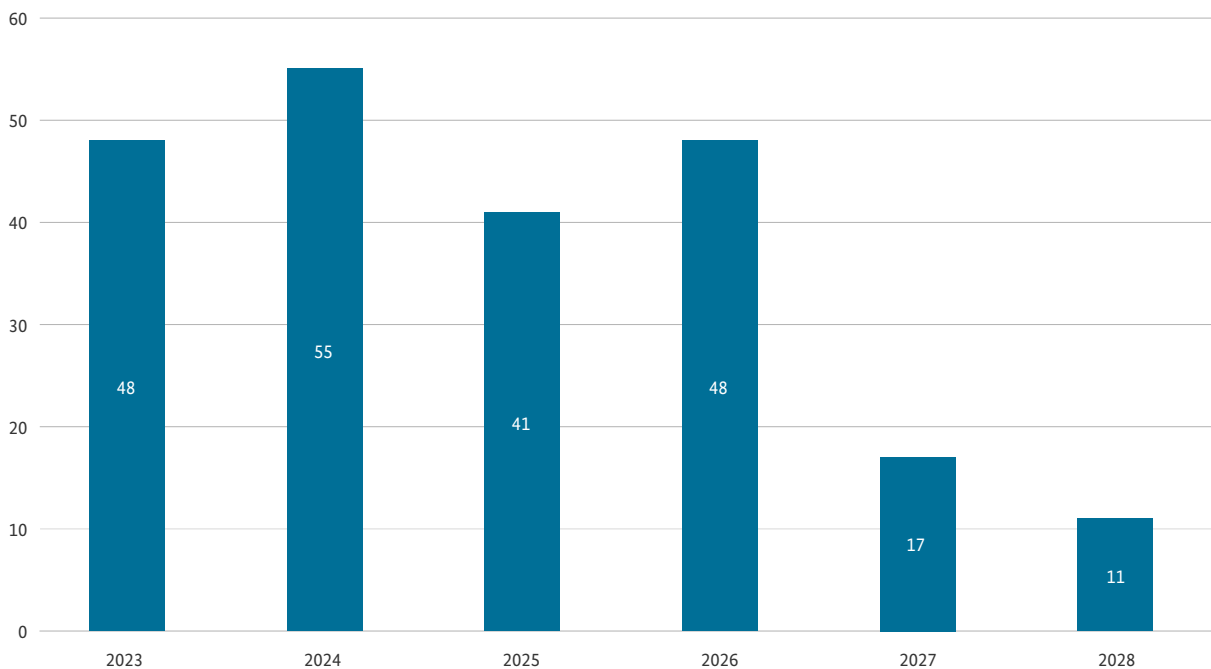


Abb. 7: Anzahl der anstehenden Evaluierungen gemäß Staatssekretärs-Beschluss

Seit dem zweiten Beschluss aus dem Jahr 2019, der das Evaluierungskonzept weiter konkretisiert hat, wurden weitere Schritte eingeleitet, um die Qualität und Aussagekraft der Evaluierung zu verbessern. Zusätzlich zu einem Fortbildungsangebot und einer Arbeitshilfe wurde auch eine Stelle im Statistischen Bundesamt eingerichtet, die die Ressorts bei der Planung und Durchführung einer Evaluierung methodisch unterstützen soll. Insbesondere bei den internen Evaluierungsberichten, die dem NKR vorgelegt worden sind, ist eine Verbesserung der methodischen Qualität zu verzeichnen. Da die Unterrichtung des NKR aber aktuell noch nicht flächendeckend erfolgt, ist eine systematische Qualitätsbewertung nicht möglich.

Um die Qualität und die Transparenz der ex-post-Evaluierungen zu erhöhen, hat der NKR der Bundesregierung folgende Vorschläge vorgelegt:

- **Verfahren zur Qualitätssicherung interner Evaluierungsberichte:** Zwar besteht eine Pflicht zur Evaluierung von Gesetzen. In der Praxis wird jedoch sehr unterschiedlich evaluiert. Nötig sind eine stärkere Vereinheitlichung der Methodik und eine effektivere Qualitätssicherung durch eine dafür mandatierte Stelle.
- **Online-Plattform für Evaluierungsberichte:** Um die Ergebnisse der Evaluierungen transparent und zugänglich zu machen, sollte eine zentrale Online-Plattform für Evaluierungsberichte eingerichtet werden.
- **Anhebung des Schwellenwertes für Evaluierungen:** Um den Ressorts die Fokussierung auf relevante Vorhaben zu ermöglichen und so die Qualität der einzelnen Evaluierungen zu verbessern, sollte der Schwellenwert, ab dem eine Evaluierung notwendig ist, auf 5 Mio. Euro angehoben werden.

1.6 Fristenproblematik

„Ich habe dieses Stoppschild bewusst früh gesetzt, weil ich den Eindruck hatte, dass sich ein Rhythmus aus der Pandemiezeit verfestigt hat. Da wurden Gesetze oft schnell unter hohem Zeitdruck gemacht. Auch die Sachverständigen hatten zum Teil geklagt, dass sie bei aller Professionalität nicht in der Lage sind, mit nur wenigen Stunden Vorbereitung einen Sachverhalt ausreichend tief zu durchdringen. Ich höre, dass man sich zum Beispiel beim Klimaschutz jetzt mehr Zeit geben möchte. Ich hoffe, dass meine Mahnung nachhaltig wirkt.“

Bärbel Bas, Bundestagspräsidentin, Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 26. März 2023

Moderne Gesellschaften haben es mit immer komplexeren Herausforderungen zu tun. Unweigerlich steigt auch die Komplexität des Rechts. Die Formulierung wirksamer, praxistauglicher und bürokratiearmer Regelungen erfordert das Zusammenspiel und die Beteiligung zahlreicher Akteure und Betroffener. Gute Gesetzgebung braucht Zeit und Raum zur Beratung.

Mit seinem Beschluss vom 5. Juli 2023 hat das Bundesverfassungsgericht dem Deutschen Bundestag erstmalig prozessuale Vorgaben zur Durchführung eines Gesetzgebungsverfahrens gemacht. Begründet wurde der Beschluss damit, dass dem Beschwerdeführenden nicht nur das Recht zustehe, im Bundestag über den Gesetzentwurf abzustimmen, sondern auch über ihn zu beraten. Dies sei aufgrund der Verkürzung des Verfahrens nicht möglich.

Phase	Minstdauer
Vorphase	Keine festgelegte Dauer
Hausabstimmung	2 Wochen
Befassung Hausleitung	1 Woche
Ressortabstimmung/Weitere Beteiligungen	4 Wochen
Kabinettvorlage	1 Woche
Erste Befassung Bundesrat	6 Wochen
Gegenäußerung Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrats	1 Woche
Befassung Bundestag	3 Wochen
Zweite Befassung Bundesrat	2 Wochen
Erstellung Urschrift	1 Woche
Gegenzeichnung Bundeskanzler und Mitglied der Bundesregierung	1 Woche
Ausfertigung durch den Bundespräsidenten	1 Woche

Abb. 8: Fristengerüst für den Gesetzgebungsprozess
(nach GG, GGO sowie Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften)

„Das GEG ist nur die Spitze des Eisbergs. Es gibt viele weitere Fälle, in denen hunderte Seiten komplizierter Gesetzestexte im Eiltempo durchs Parlament gebracht werden. Das Problem fängt aber schon im Vorfeld an, wenn die Bundesministerien ihre Referentenentwürfe entwickeln. Auch in diesem Verfahren gelten Fristen. Die werden immer häufiger missachtet. In dieser Legislatur noch deutlich mehr als in der letzten. Dann bleibt keine Zeit, um Betroffene und Vollzugsexperten einzubeziehen. Darunter leidet die Praxisnähe. Es wird unsauber reguliert und es passieren Fehler. Das erschwert die Umsetzung, erzeugt unnötige Bürokratie und behindert die Wirkung von Gesetzen.“

Lutz Goebel, Vorsitzender des NKR, Interview mit der WELT vom 6. Juli 2023

Das GEG war bereits zuvor im Eiltempo erarbeitet und ins Bundeskabinett eingebracht worden. Länder und Verbände wurden mit einer Frist von neun Tagen eingebunden, wovon vier auf das Osterwochenende entfielen. Solche Kurzfristigkeit wird von Verbänden immer wieder kritisiert. Im März 2023 forderten deshalb 20 Verbände „eine angemessene Konsultationsfrist von mindestens vier Wochen für Stellungnahmen [...] während des Gesetzgebungsverfahrens“.

Im Vergleich zur 19. Legislaturperiode hat sich die Durchlaufzeit vom Entwurf bis zum Kabinettsbeschluss beinahe halbiert – von 80 auf 44 Tage. Die Verkürzung ist teilweise auf Krisensituationen zurückzuführen. Häufig fehlt allerdings ein Grund für die Eilbedürftigkeit. Und der Trend zu immer kürzer werdenden Fristen ist nicht erst seit Beginn der 20. Legislaturperiode erkennbar.

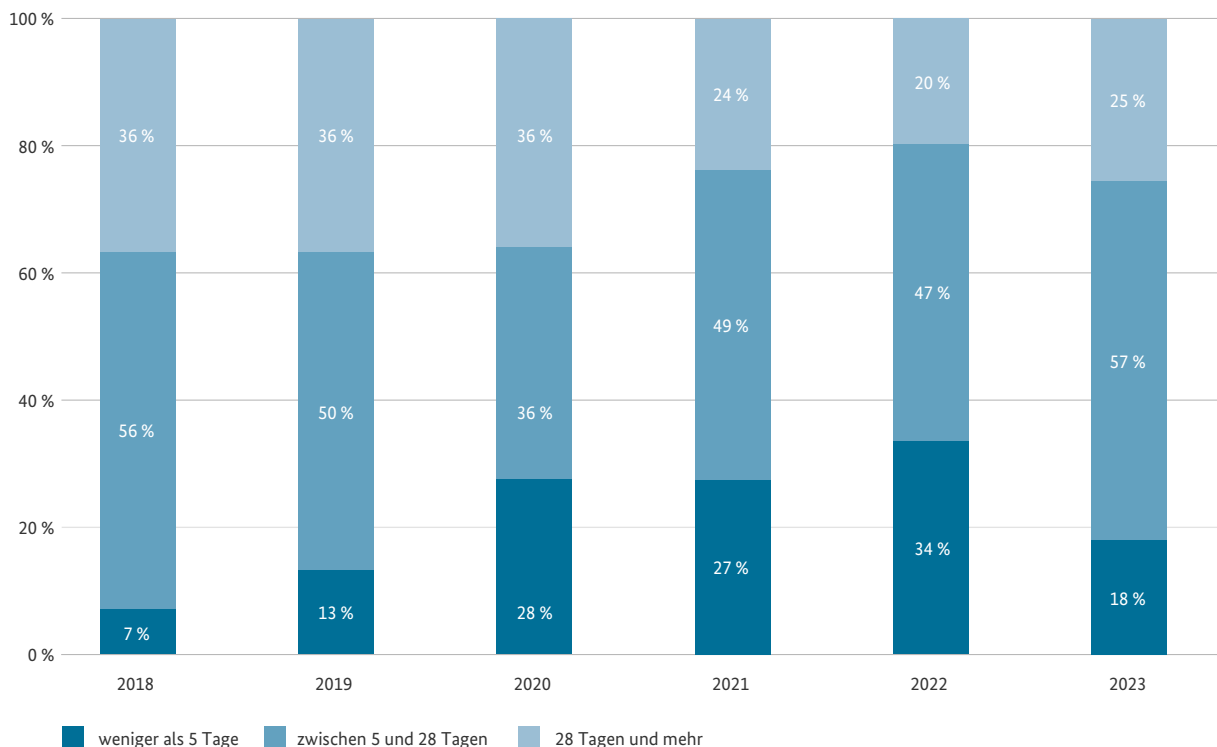


Abb. 9: Fristen für Regelungsvorhaben in den Jahren 2018–2023 (Anteil an geprüften Regelungsvorhaben)

Insbesondere der Berichtszeitraum 2022 sticht hervor: Bei 34 % der Vorhaben betrug die Frist für eine Stellungnahme des NKR höchstens fünf Tage. Im Berichtszeitraum 2023 hat sich dieser Trend leicht abgeflacht – eklatant knappe Fristen bei hochpolitischen Einzelfällen zeigen aber, dass weiterhin Handlungsbedarf besteht. So blieben nicht nur beim GEG zwischen den letzten wesentlichen Änderungen am Gesetzentwurf und der Befassung des Kabinetts nur wenige Tage oder sogar Stunden. Das Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes, das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (beide BMI), das Wohngeld-Plus-Gesetz (BMWSB) und das Weiterbildungsgesetz (BMAS) sind nur einige weitere Beispiele. In diesen Verfahren konnte der NKR seine Stellungnahmen wegen knapper Fristen erst sehr spät abgeben. Dadurch konnten diese nicht mehr die Kabinettsitzung erreichen, auf der die dazugehörigen Gesetze behandelt wurden. Selbst wenn die NKR-Stellungnahme und eine mögliche Gegenäußerung der Bundesregierung auf einer der nachfolgenden Kabinettsitzungen

behandelt werden, ist eine zusammenhängende Beratung des Vorgangs nicht mehr gewährleistet. Die Beschäftigung mit den Kostenfolgen von Gesetzen wird dann zur Randnotiz und die tiefergehende Diskussion von Regelungsalternativen, von Maßnahmen der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung oder von Aspekten des Digitalchecks obsolet. Diese Fallkonstellation ist im Berichtszeitraum häufiger vorgekommen als je zuvor – eine für den NKR nicht hinnehmbare Entwicklung.

Die kurzen Fristen haben auch Auswirkungen auf die Darstellung der Gesetzesfolgen, die in diesen Fällen oft qualitativ schlechter ausfallen. Das liegt aus Sicht des NKR einerseits an der mangelnden Möglichkeit, die Verbändestellungnahmen zu berücksichtigen. Aber auch die Hinweise des NKR können nicht in Gesetzentwürfe einfließen. Deshalb kritisiert der NKR zunehmend Darstellungen des Erfüllungsaufwands. Denn: Politisch Entscheidungstragende erhalten nicht den Überblick zu Gesetzesfolgen, der für Gesetze

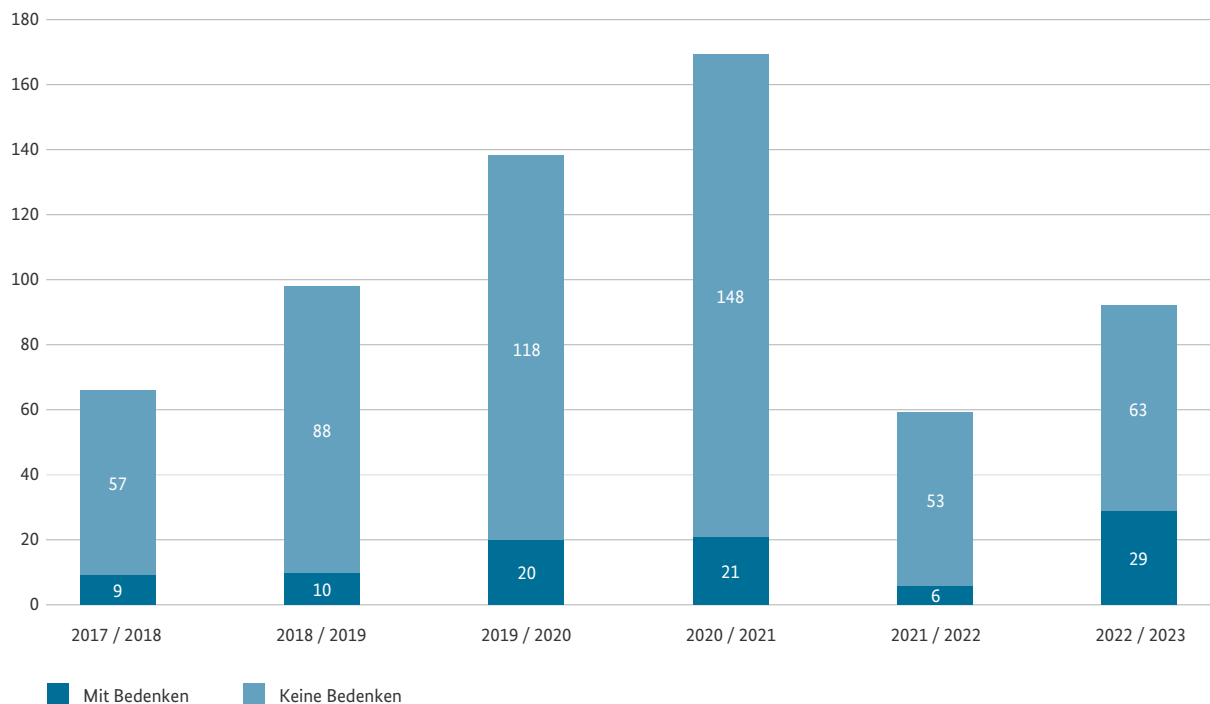


Abb. 10: Häufigkeit der geäußerten Bedenken in Stellungnahmen des NKR im Zeitverlauf

hoher Qualität notwendig wäre. Ein Blick auf die Statistik zeigt: Der NKR äußerte im Berichtszeitraum in 29 Fällen Bedenken zu einem oder mehreren Prüfpunkten (vor allem zur Darstellung des Erfüllungsaufwands und der Evaluierung). Die Bundesregierung gab zu 15 NKR-Stellungnahmen Gegenstellungnahmen ab. Für die Vorhaben, zu denen der NKR eine Stellungnahme abgegeben hat, kann der folgenden Abbildung der Anteil der Stellungnahmen entnommen werden, in welchen Bedenken hinsichtlich mindestens eines Prüfpunktes geäußert wurden. Dabei wird deutlich: Im aktuellen Berichtszeitraum hat der NKR hinsichtlich der Gesetzesfolgenderstellung deutlich häufiger Bedenken geäußert als in den Jahren zuvor. Hier wird ein Zusammenhang zwischen kurzen Fristen und negativen Stellungnahmen des NKR erkennbar.

Oftmals entstehen Fristenproblematiken ohne offensichtliche Not. Dabei beinhaltet die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ein eindeutiges und verbindliches Gerüst für die ministerielle Gesetzesvorbereitung. Für die Abstimmung und Einbringung von Gesetzentwürfen ins Kabinett ist mindestens eine Frist von sieben Wochen einzuhalten. Im Jahr 2023 lag nur bei einem Viertel der Regelungsvorhaben, die dem NKR übermittelt wurden, die Frist bei mehr als 28 Tagen, was der zu gewährenden Frist entspricht. Der Anteil der Vorhaben, die mit einer Frist von weniger als fünf Tagen an den NKR übergeben wurden, lag bei rund einem Fünftel (18 %).

„Die Politik muss ihre eigenen Regeln wieder ernst nehmen. Nicht umsonst gibt es Geschäftsordnungen dafür, wie Gesetze innerhalb der Bundesregierung erarbeitet und wie sie im Parlament beraten werden sollen. Diese Regeln dienen der Qualitätssicherung. Ihre permanente Missachtung mag kurzfristigen politischen Zielen dienen. Wer Handlungsfähigkeit beweisen will, fühlt sich gedrängt, schnell zu entscheiden. Dazu trägt auch die öffentliche Wahrnehmung bei. Wenn so eine Hektik aber zu Qualitätseinbußen führt, hat man langfristig gar nichts gewonnen. Dann funktionieren die Gesetze nicht, die Betroffenen sind frustriert und die Glaubwürdigkeit der Politik leidet.“

Lutz Goebel, Vorsitzender des NKR, Interview mit der WELT vom 6. Juli 2023

Bei der Problematik der kurzen Fristen unterscheidet der NKR zwischen Gesetzgebung in Krisenfällen und regulärer Gesetzgebung. Im Krisenfall besteht kein Zweifel, dass kurze Fristen hingenommen werden müssen – auch der NKR sieht dies so. Hier muss schnelle Handlungsfähigkeit gewährleistet sein. Solange aber keine Krisensituation vorliegt, ist eine Rückkehr zu Regelfristen essentiell dafür, die Qualität der Gesetzgebung wieder in den Fokus zu rücken. Absehbar mit heißer Nadel gestrickte Regelungen sind oft schon bei Erlass novellierungsbedürftig und erkennbar auf eine zeitnahe Reparatur durch den Gesetzgeber angelegt. Dies höhlt die hohen Standards deutscher Gesetzgebung aus, führt zu vermeidbarem Erfüllungsaufwand, Normenunklarheit, Politikverdrossenheit und innergesellschaftlichen Konflikten.

Für den Fall nicht eilbedürftiger Gesetze fordert der NKR daher:

1. **Die GGO-Fristen sollten ernst genommen und vom Bundeskanzleramt durchgesetzt werden.** Dies gilt insbesondere für die Beteiligungen nach §§ 44, 45 und 46 GGO. Das Bundeskanzleramt sollte die Rolle des Wächters über die Tagesordnung des Kabinetts und die Einhaltung der GGO konsequenter ausüben. Denn GGO-Fristen sind keine bloßen Formalien. Sie dienen der Qualitätssicherung und geben Raum für die Beachtung von Anforderungen der Besseren Rechtsetzung.
2. **Für die Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden (§ 47 GGO) sollte eine Frist von vier Wochen eingeführt werden.** Den Verbänden sollte die Möglichkeit gegeben werden, sich mit den Vollzugs- und Praktikabilitätsfragen neuer Regelungen auseinanderzusetzen. Sollten im Prozess der Gesetzesvorbereitung im Anschluss an den Eingang von Stellungnahmen maßgebliche Veränderungen vorgenommen werden, sollte eine erneute Beteiligung stattfinden. Empfehlenswert wäre die Einführung neuer Beteiligungsformate, z. B. von Gesetzgebungslaboren, wie sie der NKR bereits 2019 vorgeschlagen hat.
3. **Nur wer misst, kann auch steuern – es braucht ein Reporting über die Dauer von Gesetzgebungsverfahren.** Die Regierung sollte die Zeiträume transparent machen, in denen sie Gesetzentwürfe entwickelt. Am einfachsten ließe sich das über ein Gesetzgebungsportal bewerkstelligen. Im Koalitionsvertrag 2021 hat sich die Regierungskoalition verpflichtet, ein Portal zu schaffen, „über das

einsehbar ist, in welcher Phase sich Vorhaben befinden“ (vgl. KoaV 2021, S.10). Das BMI ist dafür zuständig. Für die Umsetzung stehen jedoch aktuell keine Ressourcen zur Verfügung. Die Bundesregierung sollte deshalb umpriorisieren und bis zum Ende der Legislatur eine erste Version des Portals entwickeln.

1.7 Modernisierung des Rechtsetzungskreislaufs

Die Vorbereitung von Gesetzen ist einer der Hauptgeschäftsprozesse der Bundesregierung. Von seiner Güte hängt die Qualität neuer Regelungen, ihre Umsetzbarkeit im Vollzug und die Wirksamkeit politischen Handelns ab. Die Bundesministerien verantworten komplexe Gesetzgebungsvorhaben, die zahlreiche Informationen verarbeiten, enge Zeitpläne und umfassende Beteiligungsverfahren bedingen sowie zahlreiche Anforderungen an Rechtsförmlichkeit und Gesetzesfolgenabschätzung berücksichtigen müssen. Solche Gesetzesvorbereitungsverfahren zu meistern, verlangt den Rechtsetzungsreferaten viel ab.

Umso bedenklicher ist es, dass der Prozess der ministeriellen Gesetzesvorbereitung technisch nur rudimentär unterstützt wird und von etlichen Medienbrüchen geprägt ist. Beinahe alles am Prozess läuft manuell. Die einzige „digitale“ Unterstützung sind herkömmliche Textverarbeitungsprogramme, Abstimmungen erfolgen per E-Mail. Die manuelle Erstellung und Abstimmung von Gesetzentwürfen führt zu erheblichem Aufwand bei der Auswertung und Zusammenführung von Anmerkungen, der Beachtung methodischer Vorgaben der Besseren Rechtsetzung, der Versionierung von Bearbeitungsständen und der Weiterverarbeitung über die verschiedenen Stationen des Gesetzgebungsverfahrens.

In der Privatwirtschaft werden für solche Probleme Softwarelösungen genutzt, die kollaboratives und redaktionelles Arbeiten erleichtern. Im Gesetzgebungsprozess existiert keine solche Lösung. Deshalb befinden sich verschiedene Anwendungen in Entwicklung, die den Rechtsetzungskreislauf digitalisieren und unterstützen sollen. Der NKR mahnt seit langem, die Entwicklung dieser Anwendungen zu beschleunigen und die verschiedenen Entwicklungen in einen Gesamtprozess zu integrieren.

Drei Anwendungen sind Kern der Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs:

- **Die IT-Maßnahme Elektronisches Gesetzgebungsverfahren des Bundes (E-Gesetzgebung):** Die E-Gesetzgebung soll den Gesetzgebungsprozess vollständig digitalisieren – medienbruchfrei und interoperabel. Ihr Anwendungsbereich deckt von den ersten Überlegungen der Vorphase über die Erstellung von Regelungsentwürfen und ihre Abstimmung bis hin zur Zuleitung an die legislativen Kammern den gesamten Rechtsetzungsprozess ab. Eine Fertigstellung der E-Gesetzgebung ist auf Seiten der

Bundesregierung bis Ende 2024 geplant; die legislativen Kammern sollen bis Ende 2025 abgeschlossen werden.

- **Die IT-Maßnahme Einführung elektronische Verkündung von Gesetzen u. Verordnungen des Bundes (E-Verkündung):** Dieses Projekt dient der Digitalisierung des Verkündungsprozesses. Die digitale Abbildung der Bundesgesetzblätter wird seit Anfang 2023 auf recht.bund.de veröffentlicht. Der Verkündungsworkflow (inkl. digitaler Signatur des Bundespräsidenten) wird voraussichtlich im zweiten Quartal 2026 digitalisiert sein.
- **Das Projekt Neues Rechtsinformationssystem des Bundes (Neu-RIS):** Dieses digitalisiert das „Backend“ der Gesetzgebung, indem es den gesamten Normenbestand (Gesetze, Verordnungen und Rechtsprechung) digital und maschinenlesbar verfügbar macht. Eine Fertigstellung des Neu-RIS ist für Ende 2024 avisiert.

Diese drei Projekte nutzen als gemeinsame „Sprache“ den Inhaltsdatenstandard **LegalDocML.de**, welcher auf internationalen Standards zur maschinenlesbaren Abbildung von Rechtstexten basiert.

Eine Chance zur Verbesserung der Gesetzgebung: Das Zentrum für Legistik (ZfL)

Der Koalitionsvertrag 2021 veranlasste die Errichtung des ZfL im BMJ (vgl. KoA 2021, S. 9). Konzepte für ein ZfL wurden in den vergangenen Jahren mehrfach zur Diskussion gestellt – auch vom NKR in seinem Gutachten „Erst die Inhalte, dann die Paragraphen“. Laut Konzeption soll das nun errichtete ZfL Methoden und Werkzeuge für die Erarbeitung von Gesetzen vermitteln sowie die Gesetzgebungslehre weiterentwickeln. Außerdem soll es als Innovationseinheit fungieren, um einen Kulturwandel in der Gesetzgebung anzustoßen. Bisher ist das ZfL jedoch haushaltsmäßig zur Wahrnehmung dieser Aufgaben zu gering ausgestattet. Einzig zwei Online-Schulungen werden bisher angeboten. Diese Aktivitäten bleiben deutlich hinter den ursprünglichen Konzepten eines ZfL als Service-Einheit für Gesetzgebung zurück. Um dieses Ziel zu erreichen, muss es von der Bundesregierung priorisiert werden. Wenn dies geschieht, könnte es nach der vollständigen Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs auch als Ankerpunkt für die Steuerung der dazu entwickelten Lösungen dienen.

Abbildung 11 bietet einen Überblick über weitere Systeme und Unterstützungsangebote, die bereits im Rechtsetzungskreislauf existieren oder sich in Entwicklung befinden. Sichtbar wird, dass bisher lediglich „Insellösungen“ für Teilaspekte des Prozesses bestehen (z. B. das Word-Plugin eNorm für die Erarbeitung von Regelungsentwürfen) und sich der Großteil der Lösungen noch in der Entwicklung bzw. Konzeption befindet.

Obwohl die Beschäftigung mit dieser System- und Anwendungslandschaft zunächst kleinteilig anmuten mag, ist die Frage des Zusammenspiels der einzelnen Projekte sowie ihrer verbindlichen, ressortweiten Verwendung für den NKR von strategischer Bedeutung. Aus Sicht des NKR müssen die Einhaltung auskömmlicher Fristen und die Modernisierung des Prozesses zur Gesetzesvorbereitung mit seiner Digitalisierung einhergehen. Nur so kann mittelfristig die Qualität der Gesetzgebung gesichert und verbessert werden.

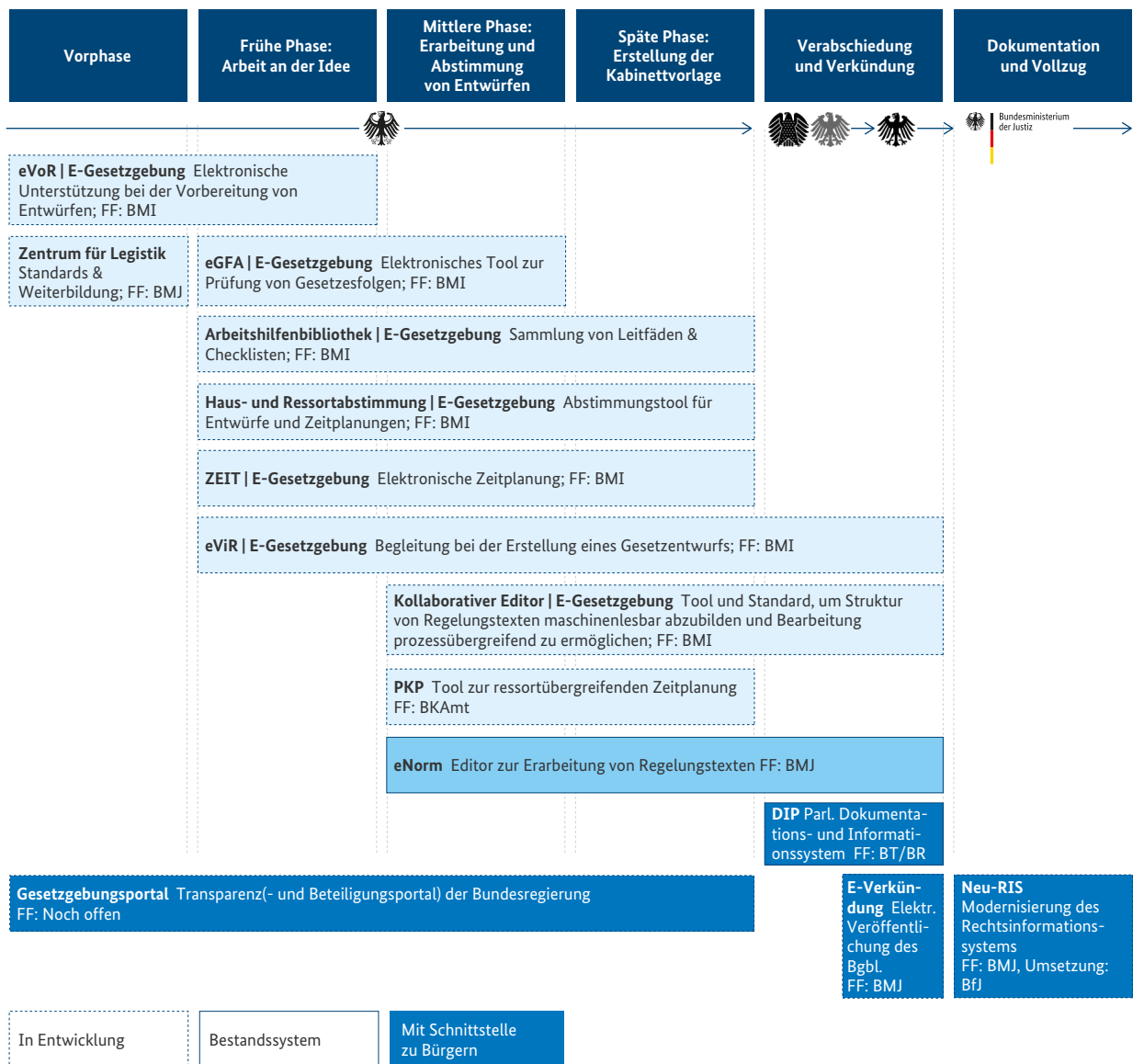


Abb. 11: Anwendungen und Unterstützungsangebote entlang des Gesetzgebungsprozesses

Der NKR sieht dabei drei zentrale Herausforderungen:

- **Die zeitnahe Umsetzung eines digitalisierten Rechtsetzungskreislaufs:** Bis zur Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs werden noch mehrere Jahre vergehen. So war die Fertigstellung der E-Gesetzgebung ursprünglich für Ende 2021 geplant. Eine zu lange Konzeptionsphase führt dazu, dass nun mit der vollständigen Fertigstellung erst Ende 2025 (inkl. Einbindung von Bundesrat und Deutschem Bundestag) gerechnet wird. Auch die E-Verkündung liegt längst nicht mehr im Zeitplan. Im Sommer 2023 musste ein Vergabeverfahren neu begonnen werden, was zu einer erneuten Verzögerung führt. Mit der Fertigstellung ist erst Mitte 2026 zu rechnen. Das Projekt Neu-RIS hat nach anfänglichen Startschwierigkeiten an Schlagkraft gewonnen. Eine Finalisierung wird Ende 2024 erwartet.
- **Die Integration der Systeme:** Da nicht ein System den gesamten Rechtsetzungskreislauf digital abbilden wird, sondern mehrere, ist deren Integration ein zentraler Erfolgsfaktor. Technisch ist die Verzahnung der zentralen Systeme über den Inhaltsdatenstandard LegalDocML.de gesichert. Organisatorisch ist dies nicht so eindeutig der Fall. Nach Fertigstellung der Digitalisierungsprojekte sollte eine einheitliche Steuerung gewährleistet sein. Wenn weiterhin eine kleinteilige Verantwortlichkeitsstruktur aufrechterhalten wird, ist eine dauerhafte Pflege und vor allem Weiterentwicklung der Systeme absehbar überkomplex.
- **Die Verbindlichkeit des digitalisierten Rechtsetzungskreislaufs:** Die E-Gesetzgebung ist bereits jetzt in Teilen fertig und zur Nutzung freigeschaltet. Trotzdem wird sie nur in seltenen Ausnahmefällen genutzt. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass keine Nutzungs-

verpflichtung besteht. Zwar wird diese seit 2021 zwischen BMI und BMJ erarbeitet, jedoch besteht weiterhin politische Uneinigkeit über ihren Eintrittszeitpunkt sowie ihre Breite.

Der NKR empfiehlt daher:

1. **Die Fertigstellung der Digitalisierungsprojekte im Rechtsetzungskreislauf sollte priorisiert werden.** Die Bundesregierung sollte die Projekte E-Gesetzgebung, E-Verkündung und Neu-RIS mit ausreichend Ressourcen ausstatten, damit keine weiteren Verzögerungen auftreten. Solange E-Gesetzgebung und E-Verkündung in das Programm Dienstekonsolidierung eingegliedert sind, dürfen sie nicht unter den gesamthaften Kürzungen des Budgets leiden. Ansonsten ist die Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs in Gefahr.
2. **Die Nutzung der Systeme sollte stufenweise verpflichtend werden.** Die für die Digitalisierung des Rechtsetzungskreislaufs federführenden Ministerien BMI und BMJ sollten sich auf eine Nutzungsverpflichtung für die E-Gesetzgebung einigen. Bereits jetzt sind Teile der E-Gesetzgebung produktiv nutzbar – sie sollten zeitnah verpflichtend werden! Nur wenn der Übergang zur E-Gesetzgebung stufenweise und fließend erfolgt, kann er gelingen.
3. **Eine übergreifende Governance-Struktur zum digitalen Rechtsetzungskreislauf sollte frühzeitig aufgesetzt werden.** Nach Abschluss der Digitalisierungsprojekte sollte deren Weiterentwicklung in die Linie der Bundesministerien übergehen. Wichtig ist dabei vor allem, dass die weitere Integration der Systeme vorangetrieben und übergreifend gesteuert wird. Ein möglicher Ankerpunkt für diese Steuerung ist das Zentrum für Legistik.

1.8 Der NKR als Impulsgeber für konkreten Bürokratieabbau

Im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags nimmt der NKR verstärkt das Bestandsrecht in den Blick und schlägt konkrete Änderungen vor. Oftmals erfolgen Vorschläge des NKR aber auch ex ante, d. h. im Rahmen der sogenannten „frühen Beteiligung“ bei Regelungsvorhaben auf Arbeitsebene; sofern die Vorschläge des NKR übernommen werden oder zu Änderungen des Entwurfs Anstoß geben, werden sie als „stille Erfolge“ nach außen nicht sichtbar, haben aber entscheidenden Einfluss auf eine bürokratie- und aufwandsärmere Regelung im Sinne des NKR-Mandats genommen.

Andere Vorschläge des NKR sind eher genereller Natur oder themenbezogen und werden unabhängig von konkreten Regelungsvorhaben oder -anlässen unterbreitet.

Vorschläge nehmen insbesondere die Vollzugsebene in den Blick. Denn eine eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Verwaltung wirkt sich spürbar negativ auf die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger aus.

Projekt Kurzarbeitergeld

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) musste die Auszahlung von Kurzarbeitergeld (KUG) in der Corona-Krise für jeden Einzelfall nachprüfen und hierfür zeitweise bis zu 11.000 Beschäftigte einsetzen. Eine solche Regelung verursacht Personalkosten in Höhe von 160 Mio. Euro im Jahr, wie der NKR im Gespräch mit der Leitung der BA erfahren hat. Der NKR hat daraufhin gegenüber der Bundesregierung vorgeschlagen, eine gesetzliche Untergrenze für Abschlussprüfungen beim KUG einzuführen. Diesen Vorschlag hat die Bundesregierung mit der Einführung einer Stichprobenmethodik aufgegriffen und so für die BA und die betroffenen Unternehmen erheblichen bürokratischen Aufwand abgebaut. Darüber hinaus hat der

Bürokratie abbauen im Detail. Der NKR macht konkrete Vorschläge

Der NKR prüft in erster Linie die Darstellung des Erfüllungsaufwands und trägt dabei zur erhöhten Transparenz über Folgekosten von Regelungsvorhaben der Bundesregierung bei. Diese Transparenz dient wiederum als eine Entscheidungsgrundlage für den Gesetzgeber sowie als politisches Steuerungsmittel, z. B. im Rahmen der „One in one out“-Regel. Bei der Prüfung können aber auch konkrete Vereinfachungen und Entlastungen identifiziert und umgesetzt werden und damit direkt zu Entlastungen beitragen:

Bei der Prüfung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Abfallbehandlungsanlagen wurde z. B. festgestellt, dass bei den Anlagen zur mechanischen Behandlung von Aschen und Schlacken aus der Verbrennung von Abfällen mehrere Maßnahmen zur Vermeidung von staubförmigen Emissionen möglich sind. Den Anlagenbetreibern wurden damit, im Vergleich zu dem ursprünglich vorgesehenen Einhausen/Einkapseln, alternative Maßnahmen mit einer gleichwertigen Wirkung ermöglicht.

Mit dem Digitalcheck wird ein Schwerpunkt auf den Abbau von Digitalisierungs- und Automatisierungshürden gelegt. Deshalb kann insbesondere die Prüfung des Digitalchecks direkt zu Verbesserungen beitragen. Im Rahmen der Prüfung des geplanten Familienstartzeit-Gesetzes wurden z. B. Schriftformerfordernisse gestrichen.

NKR vorgeschlagen, für die Zukunft eine gesetzliche Regelung für ein sogenanntes Krisen-KUG zu schaffen. Spezielle Regelungen sollen für künftige Krisenfälle mit massenhafter Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld Vorsorge treffen.

Projekt Grundrente – Ermittlungsverfahren für Kapitaleinkünfte abschaffen

Das gesetzlich vorgeschriebene aufwändige und komplizierte Ermittlungsverfahren zur Überprüfung von Einkommen aus Kapitaleinkünften von Grundrentenempfängern verursacht bei der Deutschen Rentenversicherung (DRV) einen erheblichen Aufwand. Es müsste speziell ausgebildetes Personal für die Ermittlungen eingestellt werden. Der geschätzte Verwaltungsaufwand bei der DRV von jährlich mindestens 18 Mio. Euro steht in keinem Verhältnis zu möglichen Rückforderungen von höchstens 2 Mio. Euro. Der NKR hat auf das Missverhältnis hingewiesen und die Abschaffung dieses Ermittlungsverfahrens empfohlen. Ende August hat die Bundesregierung im Eckpunktepapier für ein Bürokratienteilungsgesetz IV den Vorschlag für eine entsprechende gesetzliche Regelung aufgegriffen.

Projekt Fachkräfteeinwanderung

Mit einer Stellungnahme vom 30. November 2022 hat der NKR konkrete Vorschläge unterbreitet, wie die Verwaltungsverfahren zur Einwanderung von Fachkräften erleichtert werden können. Insbesondere empfiehlt der NKR, die Zuständigkeit für die Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen weiter zu bündeln. Dies sollte mindestens auf Landesebene erfolgen. Noch größer wäre der Spezialisierungs- und Professionalisierungseffekt aber bei einer zentralen Bundesbehörde für die Fachkräfteeinwanderung. Zuwanderungsinteressierte Fachkräfte hätten dann zukünftig einen einzigen Anlaufpunkt, bei dem die Anliegen zentral bearbeitet werden (One-Stop-Shop). Denkbar wäre auch, zumindest Teilaufgaben bei einer Stelle zu konzentrieren. So könnten die Verfahren nach

dem Vorbild erfolgreicher Einwanderungsländer beschleunigt und die kommunalen Ausländerbehörden entlastet werden. Mit dem am 7. Juli 2023 beschlossenen Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung hat der Gesetzgeber die Einrichtung einer bundesweiten Erstansprechstelle im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für Fachkräfte und Unternehmen bei Schwierigkeiten im Einwanderungsprozess eingerichtet. Dies stellt aus Sicht des NKR einen wichtigen Zwischenschritt dar. Dass dieser Stelle ausdrücklich die Aufgabe übertragen wird, Vorschläge für Verfahrensoptimierungen zu entwickeln, ist zu begrüßen. Durch eine Vereinfachung und Digitalisierung könnten Bearbeitungs- und Wartezeiten verkürzt werden. Dafür ist ein vollständig onlinegestütztes Visumantragsverfahren erforderlich. Zwischen allen am Verfahren beteiligten Behörden müssen digitale Schnittstellen geschaffen und die Anforderungen und Formulare für die Antragstellung vereinheitlicht werden.



QR-Code scannen

[Direkt zum NKR-Positionspapier zur Fachkräfteeinwanderung](#)

Planungs- und Genehmigungsverfahren – Verfahrensdauern halbieren und Prüfaufträge konkretisieren

Im Berichtszeitraum hat der NKR sich vertieft mit der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren beschäftigt. In einem Positionspapier macht er konkrete Vorschläge zur Vereinfachung des materiellen Rechts, von Prozessen und Verfahren. Zudem fordert er, dass perspektivisch alle Genehmigungsverfahren vollständig über digitale Plattformen abgewickelt werden. Der Fachkräftemangel in den Genehmigungsbehörden stellt aus Sicht des NKR einen maßgeblichen Verzögerungsfaktor dar. Deshalb sind weitergehende innovative Maßnahmen für einen gezielten Personaleinsatz

unerlässlich, beispielsweise der Einsatz von externem Projektmanagement und Bündelung von Expertise in Poollösungen auf Landesebene. Des Weiteren braucht es einen Kulturwandel in den Genehmigungsbehörden hin zu mehr Lösungs- und Kundenorientierung sowie Agilität und Flexibilität.

In seinem Positionspapier hat der NKR auch eine wichtige Änderung der Methodik der Gesetzesfolgenabschätzung durch die Bundesregierung empfohlen, um Beschleunigungseffekte von Rechtsänderungen besser zu dokumentieren. Bei Regelungsvorhaben der Bundesregierung, die eine Verfahrensbeschleunigung zum Ziel haben, wird

der NKR künftig einen besonderen Fokus hierauf richten. Darüber hinaus wird der NKR darauf hinwirken, dass die Beschleunigungswirkung einzelner politischer Maßnahmen auch ex-post im Rahmen der Evaluierung untersucht wird. Nur so können diejenigen, die politische Entscheidungen treffen, die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen beurteilen und Nachsteuerungspotenziale erkennen.



QR-Code scannen

Direkt zum NKR-Positionspapier zu dem Pakt zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Verbändeabfrage und Eckpunkte der Bundesregierung für ein Bürokratieentlastungsgesetz IV

Die Bundesregierung hat im Frühjahr 2023 eine Vielzahl von Spitzenverbänden aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft eingeladen, an einer Umfrage zum Bürokratieabbau teilzunehmen. Damit sollten Belastungen erfasst und Entlastungsvorschläge für ein Viertes Bürokratieentlastungsgesetz (BEG IV) gesammelt werden. So kamen über 440 Vorschläge aus rund 60 Verbänden zusammen. Das statistische Bundesamt hat die eingegangenen Antworten nach ihrem möglichen Entlastungspotential kategorisiert und in eine Rangfolge geordnet.

Die Initiative ist ein wichtiges Zeichen, um der Praxis mit ihren konkreten Anliegen zum Bürokratieabbau Gehör zu verschaffen. Klar ist aber auch, dass den Ankündigungen jetzt Taten und konkrete Ergebnisse folgen müssen. Im Berichtszeitraum ist der Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung eklatant gestiegen. Daneben belasten u. a. die hohe Inflation, stark gestiegene Energiepreise und Hemmnisse in den globalen Lieferketten Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft. Das BEG IV sollte eine jährliche Entlastung von deutlich über einer Milliarde Euro erbringen, um nicht hinter den Entlastungsgesetzen vergangener Legislaturperioden zurückzustehen. Selbst damit würde allerdings ein Ausgleich der gestiegenen Belastungen des letzten Jahres nicht erreicht werden.

Ein erster Referentenentwurf soll im Herbst 2023 vorgelegt werden. Beabsichtigt ist, dass das BEG IV im Jahr 2024 vom Deutschen Bundestag verabschiedet wird. Der NKR wird den Prozess eng begleiten und seine Expertise in Sachen Bürokratieabbau einbringen.



In der Ergebnisdokumentation zur Verbändeabfrage (siehe QR-Code oder Direkt zur Dokumentation) ist erkennbar, welche der eingereichten Vorschläge auf Basis von quantitativen und qualitativen Kriterien das größte Entlastungspotenzial aufweisen.

2

Ein Jahr Digitalcheck

Der NKR hat zum 1. Januar 2023 gemäß § 4 Absatz 3 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRKG) die Aufgabe erhalten, die Digitaltauglichkeit neuer Regelungsvorhaben zu prüfen. Im Sinne einer besseren und praxistauglicheren Rechtsetzung sollen die Ressorts mit dem sogenannten Digitalcheck Hindernisse für die Digitalisierung bei neuen Gesetzestexten von Beginn an vermeiden.

2.1 Akteure, Methodik und Verfahren

Methodik und Verfahren des Digitalchecks werden vom Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) verantwortet. Die bundeseigene DigitalService GmbH konzipiert im Auftrag des BMI in Abstimmung mit dem NKR den Digitalcheck sowie die zugehörigen Handreichungen. Die Weiterentwicklung des Digitalchecks erfolgt kontinuierlich auf Grundlage der Rückmeldungen der Anwendenden in den Ressorts.

Der Digitalcheck besteht aus zwei Schritten. Zunächst wägen die Ressorts im Rahmen einer Vorprüfung ab, ob ein Regelungsvorhaben einen Digitalbezug hat. Dieser kann z. B. dann festgestellt werden, wenn die Regelung Datenaustausch und Kommunikationsflüsse beinhaltet. Besteht Digitalbezug, ist ein zweiter Teil des Digitalchecks durchzuführen. Dabei sind u. a. eine Visualisierung des Vollzugsprozesses zu erstellen, die Bedürfnisse von Betroffenen bei der Regelungserstellung zu berücksichtigen und Aspekte digitaltauglicher Gesetze zu überprüfen. Diese umfassen die Schaffung der Voraussetzungen für digitale Kommunikation, Prozessautomatisierung, die Wiederverwendung von Daten und Standards sowie die Gewährleistung von Datenschutz und Informationssicherheit. Außerdem ist zu prüfen, ob und inwiefern klare Vorgaben für eine digitale Ausführung enthalten sind.

„Die Digitaltauglichkeit wird besser, wenn mittels Visualisierung nachvollziehbar dargestellt werden kann, wie die Umsetzung stattfinden soll. So können Digitalisierungspotentiale gehoben aber auch -hürden abgebaut werden.“

Malte Spitz, Mitglied des NKR, Tagesspiegel
Background vom 31. März 2023

Der NKR prüft die Nachvollziehbarkeit dieser Darstellung. Aktuell werden auf Basis eines Peer-Learning-Verfahrens erste strukturelle Erkenntnisse zu Digitalcheck-Prüfungen gesammelt. Die ersten Erfahrungen zeigen, dass es mit fortschreitendem Bearbeitungsstand immer schwieriger wird, einen Gesetzentwurf digitaltauglich zu gestalten. Idealerweise werden bereits vor dem ersten Entwurf Fragen zur Digitaltauglichkeit berücksichtigt. Die Visualisierung von Wirkzusammenhängen, Betroffenengruppen, Schnittstellen, aber vor allem die Modellierung des Vollzugs ist ein wichtiges methodisches Hilfsmittel für Digitaltauglichkeit. Vor allem werden Medienbrüche, analoge Verfahrensweisen und sonstige Hindernisse sichtbar. Methodisch zielgerichtete Visualisierungen sind insbesondere für die regelungsadressierten Vollzugsebenen von aufwandsentlastender Bedeutung. Trotz des großen Potentials waren Visualisierungen während des Berichtszeitraums kaum Teil des Digitalchecks, werden aber bei hinreichender methodischer Qualität Teil der Stellungnahme des NKR (s. Abbildung 12 auf Seite 38).

NKR, BMI und BMJ sind sich darin einig, dass Visualisierungen und Prozessmodellierungen zum festen Bestandteil der Gesetzesvorbereitung werden sollen.

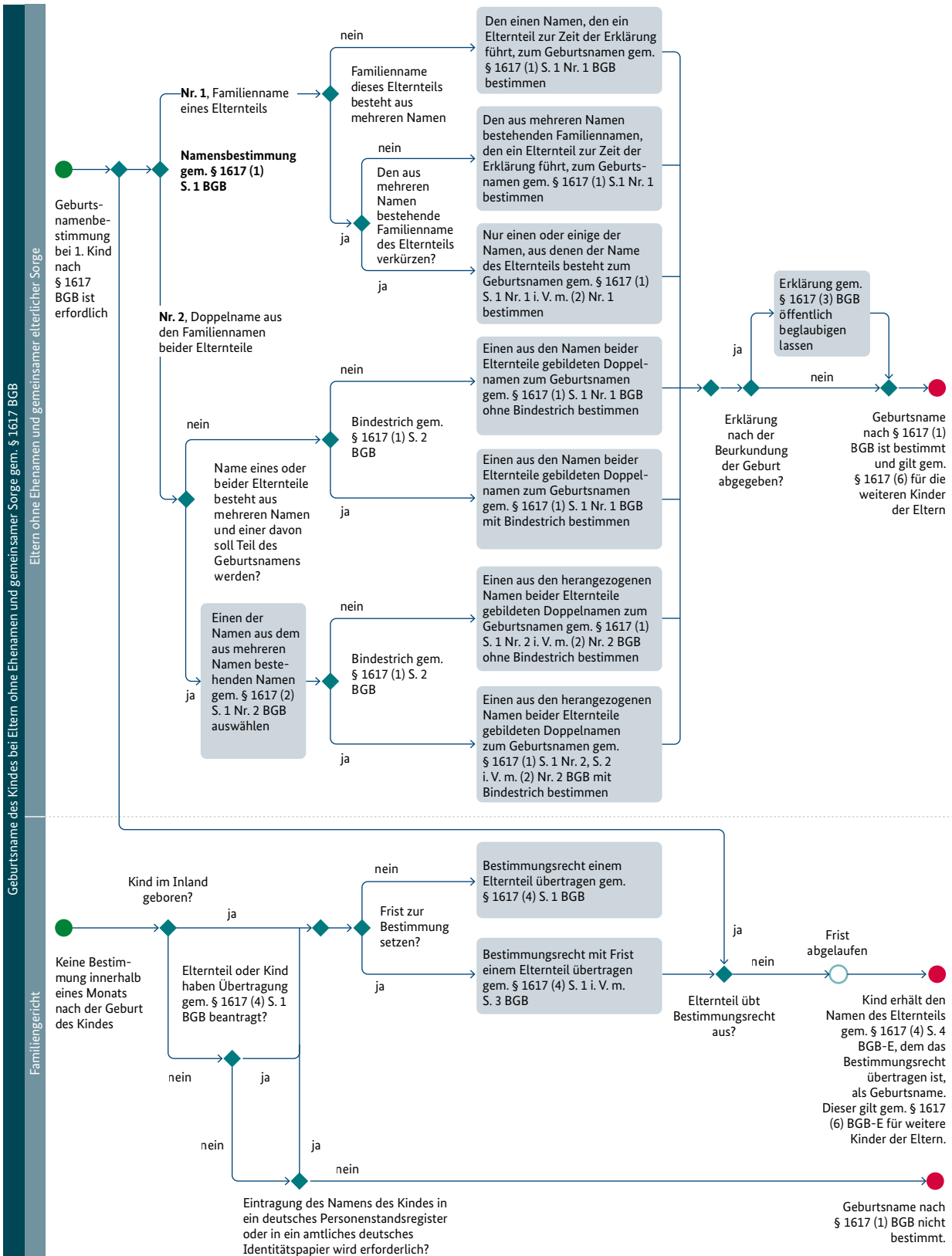


Abb. 12: Visualisierung zur NKR-Nr. 6652
Quelle: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/nkr-stellungnahmen/nkr-stellungnahmen_node.html

2.2 Digitalcheck in Zahlen

Seit dem Ende der Übergangsphase im April 2023 ist der Digitalcheck für alle Ressorts verpflichtend. Seither steigt die Zahl der durchgeführten Digitalchecks kontinuierlich an.

Im 1. Quartal wurden bei 48 % und im 2. Quartal bei ca. 68 % aller Regelungsvorhaben ein Digitalcheck durchgeführt – mit steigender Tendenz für das 3. Quartal 2023. Ohne Digitalcheck bleiben u. a. solche Regelungsvorhaben, die bereits vor Einführung des Digitalchecks begonnen wurden oder die vom NKR generell nicht geprüft werden, z. B. Gesetze zur Bestätigung internationaler Abkommen. Insgesamt wurden in den ersten drei Quartalen rund 160 Digitalchecks geprüft.

Einen Digitalbezug stellten die Ressorts dabei in den Quartalen jeweils bei rund 60 % der Regelungsvorhaben fest, bei denen ein Digitalcheck durchgeführt wurde. Bei einem Großteil bejahten dabei die Ressorts mindestens zwei Fragen der Vorprüfung. Hinsichtlich des erweiterten Digitalchecks zeigen sich erste Lerneffekte. So werden oftmals Fachexpertinnen und -experten sowie Betroffene einbezogen. Außerdem werden überwiegend die Voraussetzungen für Datenschutz und IT-Sicherheit sowie für digitale Kommunikation geschaffen. Seltener hingegen gelingt die Automatisierung von Prozessen oder die Schaffung von Voraussetzungen für die Wiederverwendung von Daten und Standards. Seltener gibt es auch die Formulierungen klarer Regelungen für eine digitale Ausführung. Aus Sicht der NKR ist zu begrüßen, dass nach den ersten zwei Quartalen mit einem Anteil von 10 bis 15 % im 3. Quartal bereits für fast 30 % aller Regelungsvorhaben mit Digitalbezug eine Prozessvisualisierung vorgelegt wurde.

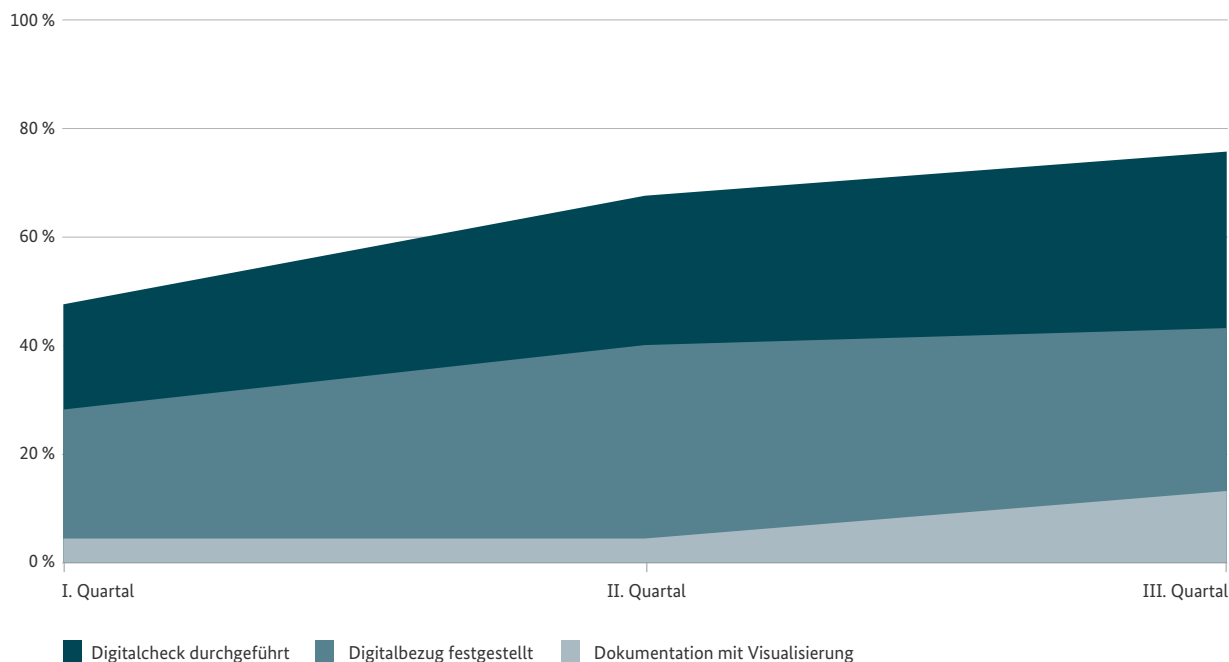


Abb. 13: Entwicklung der Anteile an in einem Quartal seitens NKR abgeschlossenen Regelungsvorhaben in 2023

Quelle: Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrats, Stand: 05.09.2023

„Der Digitalcheck an sich ist keine neue Idee. Aber so richtig Schwung reingekommen ist erst mit dem Koalitionsvertrag, in dem er als wichtiger Baustein für eine bessere Rechtsetzung verankert ist. In einer neuartigen interdisziplinären Zusammenarbeit wird der Digitalcheck seither gemeinsam mit einer interministeriellen Arbeitsgruppe aus vier für die bessere Rechtsetzung strategisch relevanten Ressorts und unter Einbindung von Legistinnen und Legisten und dem Normenkontrollrat entwickelt. So entstand ein Baukasten, der auf fünf Prinzipien basiert und geeignete Prozesse, Methoden und Kompetenzen an die Hand geben soll. Diese Prinzipien greifen schon zu Beginn der Ausarbeitung eines neuen Gesetzes und leiten die Legistinnen und Legisten an. Der Digitalcheck ist konstruktiv, praxisorientiert und unterstützt, anstatt nur zu kontrollieren, wie es der Name unglücklicherweise suggeriert. Seit Januar 2023 ist er bei Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene verpflichtend und wird aktiv angewendet.“

Christina Lang, Geschäftsführerin des DigitalService des Bundes,
Kolumne aus dem Behörden Spiegel, Nr. 1.173 März 2023

2.3 Bewertung und Empfehlungen

Neben der Beratung prüfte der NKR zunächst die Vollständigkeit des Digitalchecks der Ressorts. Auch wenn die Prüfung des NKR ergab, dass die Angaben der Ressorts im Digitalcheck bereits überwiegend nachvollziehbar waren, ließen sich

daraus zunächst noch keine Rückschlüsse auf die tatsächliche Digitaltauglichkeit der Regelungen ableiten. Eine vertiefte inhaltliche Prüfung kann der NKR erst seit Sommer 2023 durchführen, seit der Digitalcheck in Version 1.2 Vorgaben zur inhaltlichen Erläuterung der Prüfung enthält (s. Abbildung 14).

Welche Schritte haben Sie unternommen, um zu prüfen, ob die Auswirkungen der Regelung den Bedürfnissen der Betroffenen und des Vollzugs entspricht?

Bitte listen Sie stichpunktartig auf, ob bzw. welche Schritte Sie unternommen haben.

Zum Beispiel: frühzeitige Befragung von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, Gespräche mit Vollzugsakteuren oder Expertinnen und Experten, formelle Beteiligungsverfahren.

Wie spiegeln sich die Erkenntnisse, die durch die oben genannten Schritte gewonnen wurden, in der Regelung wider?

Bitte listen Sie stichpunktartig auf, welche Erkenntnisse eingearbeitet wurden und geben Sie Hinweise auf Paragraphen, die zum Beispiel den Vollzug regeln.

Abb. 14: Auszug aus dem Digitalcheck Version 1.2 vom 30.06.2023

Quelle: <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/digitaltaugliche-gesetzgebung/digitalcheck-gesetze-tauglich-gestalten/entwicklung-digitalcheck/entwicklung-digitalcheck-node.html>

Mit zunehmender Erfahrung wird langfristig eine detailliertere Prüfmethode entwickelt. Es ist davon auszugehen, dass dann auch die Quote der zu beanstandenden Digitalchecks steigt.

Der Digitalcheck soll keine bloße Checkliste sein; er ist Teil eines breiten Ansatzes mit dem Ziel, Gesetze nicht nur digital-, sondern auch insgesamt praxistauglicher zu gestalten. Die Botschaft aus dem Jahresbericht 2019 des NKR – erst der Inhalt, dann die Paragraphen – ergänzt sich somit um die Forderung, dass auch der Vollzugsprozess vor den Paragraphen stehen muss. Insbesondere durch die Visualisierung des Vollzugsprozesses kann die Digital- und damit auch die Praxistauglichkeit eines Regelungsvorhabens bei seiner Erstellung sichergestellt werden. Der NKR weist dabei bei seiner frühzeitigen Beteiligung auf entsprechende methodische Vorbilder hin, z. B. auf die Ansätze des Rule Mappings (s. Abbildung 15). Perspektivisch könnte eine methodisch hinreichende Prozessmodellierung sogar die Vorgaben aufzeigen, die ohnehin bei der Darstellung der

Regelungsfolgen (Erfüllungsaufwand) zu identifizieren sind, was die Anwendung von Simulationsverfahren ermöglichen würde.

Dies stellt einen elementaren Kulturwandel in der Gesetzgebung dar, der nicht von heute auf morgen gelingt, sondern selbst ein Prozess ist. Insbesondere das Denken in Prozessen und die Visualisierung von Regelungs- und Vollzugszusammenhängen ist eine für Legistinnen und Legisten neue Vorgehensweise und bedeutet eine Abkehr von der oftmals textlastigen, rein juristischen Arbeit an Gesetzesentwürfen.

Der Digitalcheck stellt die Ressorts als auch den NKR vor neue Herausforderungen, ist aber auch eine Chance für die Erarbeitung einfacherer und effizienter Regelungen. Dem entgegen steht der derzeitige Trend in der Gesetzgebung mit verkürzten Erarbeitungsfristen, in denen oftmals nicht genug Zeit bleibt, um ein Gesetz auf Praxistauglichkeit zu überprüfen (vgl. Kapitel 1.4).

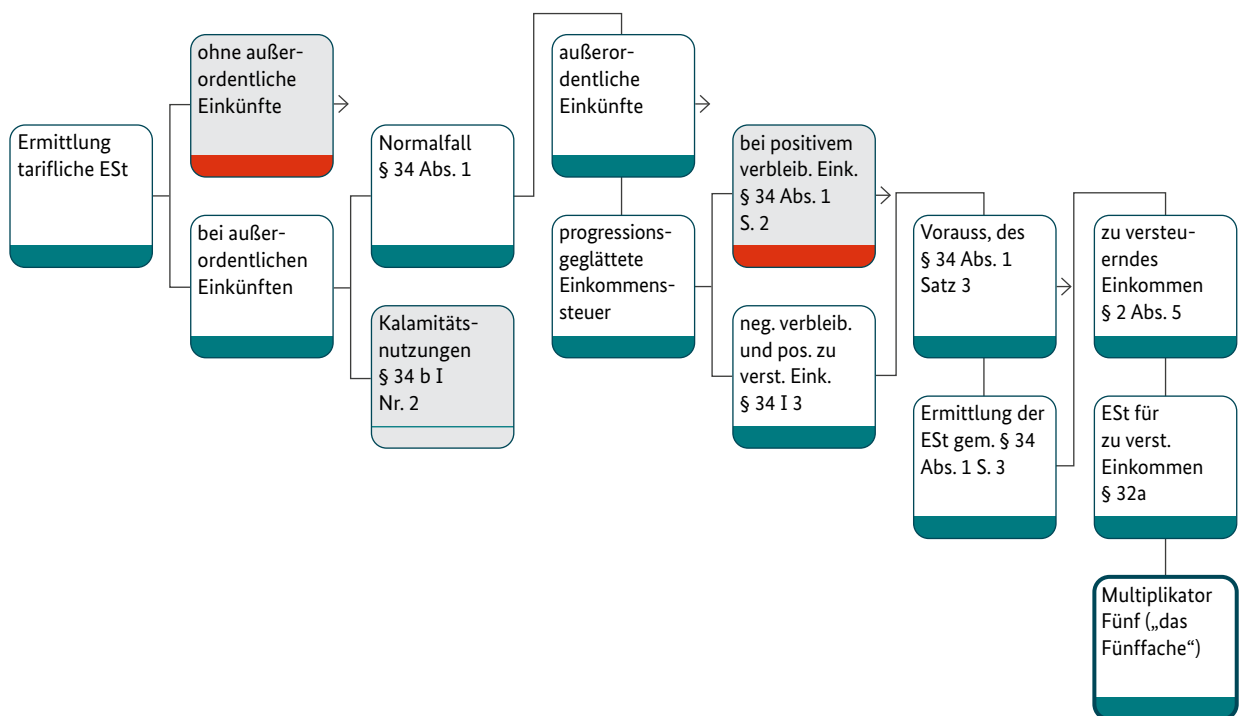


Abb. 15: Beispiel Rule Mapping, Quelle: Rethinking Tax Heft 2, 2023, S. 39

3

Digitalisierung und zukunfts feste Verwaltung

Jedes Gesetz muss vollzogen werden, um eine Wirkung zu erzielen. Der öffentlichen Verwaltung kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Ob als Leistungs- oder Ordnungsverwaltung, von ihrer Handlungsfähigkeit hängt ab, in welcher Güte Verwaltungsservice angeboten, behördliche Entscheidungen getroffen oder die Einhaltung von Recht und Gesetz kontrolliert werden. Mit zunehmender Regelungsdichte und der Verpflichtung, immer weitere Dienstleistungen anzubieten, ist auch die öffentliche Verwaltung betroffen, wenn der Erfüllungsaufwand steigt und bürokratische Verfahren einzuhalten sind.

Allein das Ganztagsförderungsgesetz belastet die Verwaltung mit über 3,2 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. Kapitel 1). Im Wesentlichen setzt sich dieser Aufwand aus Personalkosten zusammen. So verständlich das politische Ziel hinter der Regulierung, so sehr stellt das Gesetz die

Vollzugsbehörden vor Herausforderungen. Dabei geht es zunehmend nicht mehr um die Frage der Finanzierbarkeit solcher politischen Programme. Tatsächlich geht es um die Frage, ob überhaupt noch Personal für die Aufgaben gefunden werden kann. Ob Erzieherinnen und Erzieher, ob IT-Fachkräfte, ob Stadtplanungsspezialisten oder Personal in der Jugendhilfe und im Ausländerwesen, der Fachkräftemangel wird allorts beklagt.

Was zuvor nur während der Flüchtlings- und später der Corona-Krise sichtbar wurde, zeigt sich auch im Behördenalltag. Nicht nur Deutschlands Unternehmen, auch die kommunalen Behörden suchen Personal und ächzen unter der Last gesetzlicher Vorgaben. In Brandbriefen wird vor der drohenden Überlastung der kommunalen Ebenen gewarnt. Mit deutlichen Worten schildern Verantwortungsträger vor Ort, dass selbst Pflichtaufgaben nicht mehr gewährleistet werden können.



Abb. 16: Ausschnitt aus dem Offenen Brief

Aus Verzweiflung wird Recht nicht mehr vollständig angewendet. Antragsverfahren dauern länger, Genehmigungen lassen auf sich warten und Sozialleistungen werden zu spät gezahlt. Schuld daran sind sicher nicht allein die Regeln aus Brüssel, Berlin und der jeweiligen Landeshauptstadt. Manche Kompliziertheit im Vollzug ist hausgemacht; modernes Prozess- und Projektmanagement noch lange kein Standard in Deutschlands Behörden. Und auch die komplexen und vielfältigen föderalen Zuständigkeits- und Entscheidungsstrukturen tragen ihren Teil dazu bei, dass die viel geforderte neue „Deutschlandgeschwindigkeit“ weder bei den großen Transformationsthemen unserer Zeit, noch im täglichen Alltagsgeschäft ankommt. Die vorhandene Deutschlandkomplexität überfordert die handelnden Akteure, erschwert Entscheidungen und verlangsamt Entwicklungen: Deutschland ist, denkt und handelt weiterhin zu kompliziert.

Was sich in den Verwaltungen der Republik zusammenbraut, ist ein veritables Problem für den Wirtschaftsstandort Deutschland, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Glaubwürdigkeit der Politik. Wie bei der Erderwärmung warnen Experten auch bei der Verwaltung davor, dass ein Kipppunkt bevorsteht, sollte sich nicht grundsätzlich etwas ändern. Wie die Durchschnittstemperaturen Jahr für Jahr steigen, ist es in den Behörden der Altersdurchschnitt und die Zahl des ausscheidenden Personals.

Bürokratieabbau und praxistaugliche Regulierung, automatisierungsförderliche Verwaltungsdigitalisierung und die Reform unserer staatlichen Strukturen sind längst nicht mehr nur Mittel für mehr Effizienz und bürgerfreundlichen Verwaltungsservice. Im Zusammenspiel sind diese Maßnahmen die Voraussetzung dafür, dass die Handlungsfähigkeit der Verwaltung und die Zukunftsfestigkeit unseres Staates erhalten bleiben. Der NKR mahnt seit vielen Jahren den

erheblichen Reformbedarf an und hat immer wieder Impulse und Vorschläge entwickelt. Im Folgenden soll auf die wesentlichen Entwicklungen im letzten Jahr geschaut und die aktuellen Empfehlungen des NKR in Bezug auf Verwaltungsdigitalisierung, Registermodernisierung und Verwaltungsmodernisierung zusammengefasst werden.

3.1 Onlinezugangsgesetz

Die Digitalisierung der Verwaltung ist kein Selbstzweck, sondern soll das Leben der Bürgerinnen und Bürger sowie die Arbeit der Unternehmen erleichtern. Sie ist einer der wichtigsten Hebel zum Bürokratieabbau, weil sie den Betroffenen Wege- und Wartezeiten sowie Kosten spart. Gut gemachte Verwaltungsdigitalisierung vereinfacht die Prozesse für alle Beteiligten. Verwaltungsdigitalisierung ist auch für die Bewältigung des Fachkräftemangels und der zunehmenden Aufgabenlast in den Verwaltungen essentiell, insbesondere wenn hierdurch Ressourcen frei werden für die wichtige Arbeit mit Menschen vor Ort. So sorgt Verwaltungsdigitalisierung nicht nur für eine zeitliche Entlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung, sondern trägt auch qualitativ zu einer besseren Arbeitsumgebung bei.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) war mit der großen Ambition gestartet, bis Ende 2022 alle Verwaltungsleistungen in Deutschland flächendeckend und nutzerfreundlich digital anzubieten. Mit dem OZG sollte die Verwaltungsdigitalisierung den entscheidenden Entwicklungsschub erfahren und Deutschland zudem in die Lage versetzen, die Anforderungen aus der europäischen Single-Digital-Gateway-Verordnung zu erfüllen, deren Umsetzungsfrist in diesem Jahr endet. Im Jahr eins nach Ablauf der ursprünglichen OZG-Umsetzungsfrist fällt die Bilanz ernüchternd aus. Inzwischen ist das OZG-Nachfolgegesetz verabschiedet worden. Es stellt sich die Frage, ob aus

Erfahrungen des ersten OZG die richtigen Lehren gezogen und die richtigen Weichen für die Zukunft gestellt wurden.

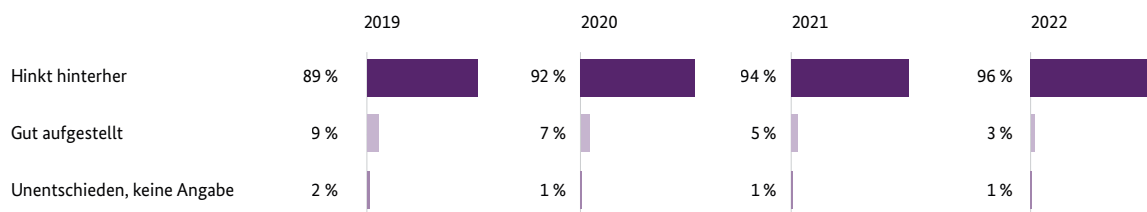
„Deutschland ist weit davon entfernt, die Verwaltung digitalisiert zu haben. Die zunehmende Fragmentierung von IT-Lösungen macht die Digitalisierung noch schwerer. Wenn Länder und Kommunen für sich schauen, kommt es immer wieder zu Insellösungen: Die Dienste funktionieren mit den IT-Systemen einer Kommune wunderbar, streiken aber mit jenen einer anderen“

Klaus-Heiner Röhl, Ökonom an Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, Zitat aus einem Artikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 9. August 2023

Fazit OZG 1.0

Das OZG in seiner bisherigen Form hat bewirkt, dass sich Akteure auf allen Ebenen der deutschen Verwaltung intensiver als in den Jahren zuvor mit der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen beschäftigt haben. Viele Projekte wurden gestartet, die wenigsten haben bis zum Ende der Frist die erwarteten Resultate erbracht. In den fünf Jahren der Umsetzung ist es nicht gelungen, alle Verwaltungsleistungen in Deutschland flächendeckend digital anzubieten, geschweige denn, durch nutzerfreundliche Angebote den Eindruck der Rückständigkeit der Verwaltung in der Bevölkerung zu widerlegen.

FRAGE: „Wenn Sie einmal an den gegenwärtigen Stand der Digitalisierung in Deutschland denken: Haben Sie den Eindruck, dass Deutschland da alles in allem gut aufgestellt ist, oder hinkt Deutschland in vielen Bereichen hinterher?“



FRAGE: „Und wie schätzen Sie die Chancen ein, diesen Rückstand in Sachen Digitalkompetenz in absehbarer Zeit aufzuholen: Sehen Sie hierfür ...?“

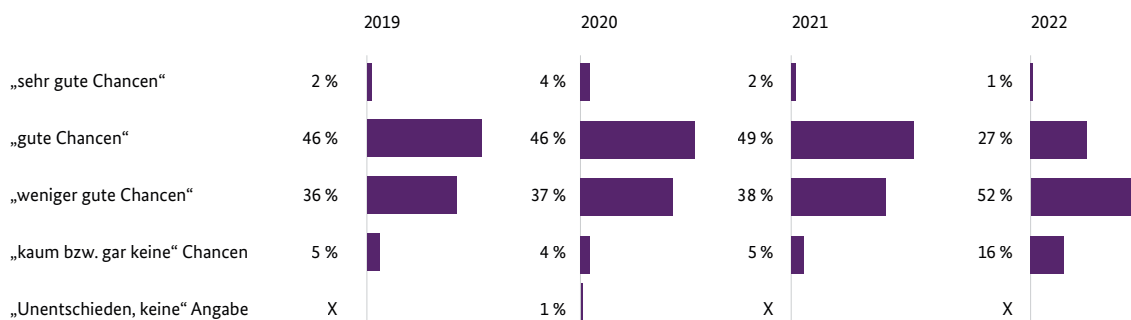


Abb. 17: Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach (IfD) Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahre

Der Bundesrechnungshof hat im Sommer 2023 einen Bericht¹ zum Fortschritt des OZG vorgelegt. Zum Ende der Frist waren von 6193 digitalisierbaren Verwaltungsleistungen 5,4 % soweit digitalisiert, dass sie den Anforderungen des OZG² gerecht werden (siehe Abbildung 18). Betrachtet man ausschließlich Leistungen im Vollzug durch Bundesbehörden, fällt die Quote mit etwas unter 10 % besser aus.

Der ausbleibende Erfolg lässt sich nicht durch fehlende Motivation oder Fähigkeiten der beteiligten Akteure erklären, sondern auf ein unvorteilhaftes Projektumfeld und erschwerte Rahmenbedingungen schließen. So kommt der Bundesrechnungshof zur Schlussfolgerung, dass das BMI in der Verantwortung gewesen wäre, „fachliche Vorgaben und technische Voraussetzungen“ bereitzustellen, dieser Aufgabe jedoch entweder nicht hinreichend oder zu spät nachgekommen ist.

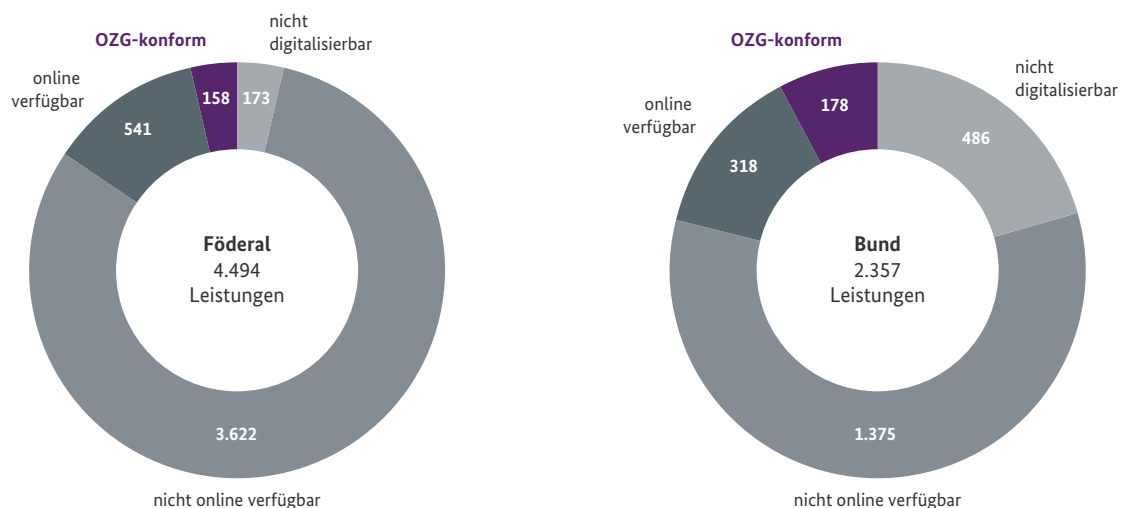
Ausblick und Forderungen OZG 2.0

Vor dem Hintergrund dieses ausbleibenden Erfolgs begrüßt der NKR, dass die Bundesregierung eine Novelle des OZG vorgelegt hat – allerdings ohne zuvor das OZG 1.0 systematisch zu evaluieren. Dennoch finden sich im Entwurf der Bundesregierung für eine Novelle des OZG einige Verbesserungen. Der NKR hat diese bereits in seiner ausführlichen Stellungnahme gewürdigt. Neben dem eigentlichen Gesetzentwurf wurde von der Bundesregierung auch ein Begleitpapier mit Maßnahmen beschlossen, die laut Bundesregierung nicht im eigentlichen Gesetz geregelt werden sollten oder können.



QR-Code scannen

[Direkt zur NKR-Stellungnahme zum Entwurf des OZG-Änderungsgesetzes](#)



Quelle: BMI

Abb. 18: Umsetzungsstand Onlinezugangsgesetz

¹ https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/onlinezugangsgesetz-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2

² Vergleiche Reifegradmodell: <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/2.2+Digitale+Services+im+Sinne+des+OZG>

„Zwar finden sich im Gesetzentwurf positive Ansätze, wie die Once-Only-Generalklausel oder die Festlegung auf ein bundesweit einheitliches Bürger- und Unternehmenskonto. An der Zielsetzung und den grundlegenden Mechanismen und Strukturen der Verwaltungsdigitalisierung soll sich laut Entwurf jedoch nichts Maßgebliches ändern. Dabei lägen hier die größten Hebel für eine mutige und vor allem nachhaltige Trendumkehr bei der Verwaltungsdigitalisierung.“

Aus dem Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum OZG-Änderungsgesetz

Aus Sicht des NKR sind diese Regelungen und Maßnahmen noch nicht ausreichend, um die dringend nötige Trendumkehr bei der Verwaltungsdigitalisierung einzuleiten. Der NKR hat eine Experten-Anhörung zum Thema OZG durchgeführt, in der Sachverständige aus Wirtschaft, Wissenschaft und der Vollzugsebene Expertise einbringen konnten. Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse hat der NKR seine Forderungen aktualisiert:

- **Die zügige Verständigung auf eine gemeinsame Strategie und geteiltes Zielbild einer digitalen Verwaltung auf der Höhe der Zeit:** Auch dem novellierten OZG fehlt eine klare Vision und Umsetzungsstrategie, wie die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland auf ein international konkurrenzfähiges Niveau gehoben werden kann. Zwar finden sich im neuen OZG verstärkt Elemente einer Plattformstrategie, konzeptionell ausgeführt wird sie aber an keiner Stelle. Ein in den Jahren 2019 und 2020 gestarteter Strategie-Prozess bei IT-Planungsrat und Föderale IT Kooperation (FITKO) wurde laut Bericht des Bundesrechnungshofs auf Wunsch des Bundes verschoben und bisher nicht zum Abschluss gebracht. Ersatzlos gestrichen wurde hingegen die bisher bestehende Nationale E-Government-Strategie. Dieses Strategie-Vakuum muss schnellstmöglich geschlossen werden.
- **Abkehr vom Efa-Prinzip:** Nach Auffassung des NKR muss ein solcher Strategie-Prozess den bisher dominierenden Einer-für-alle-Ansatz (Efa; ein Land entwickelt, andere nutzen die

Lösung nach) kritisch hinterfragen und neu ausrichten. Was zunächst nach kluger Arbeitsteilung klingt, fördert die Entwicklung technischer Insellösungen und die Abhängigkeit von einzelnen Anbietern. Der Bundesrechnungshof bescheinigte Efa-Lösungen ein „niedriges Wiederverwendungspotenzial“ und empfiehlt stattdessen, die Ressourcen des Bundes für Infrastruktur- und Basisdienste, d. h. für Lösungen mit größerer Breitenwirkung einzusetzen.

Hierdurch und durch die Ergebnisse der Expertenanhörung wird der NKR in seiner Überzeugung bestärkt, dass die richtige Strategie zur Modernisierung der Verwaltung ein Plattform-Ansatz ist.

- **Die Entwicklung und Vorgabe von Standards und Schnittstellen:** Die Entwicklung offener, einheitlicher Standards und Schnittstellen würden es den föderalen Akteuren ermöglichen, dezentral und eigenständig Lösungen zu beschaffen. Diese wären anschlussfähig zu anderen Systemen, kompatibel mit Basisdiensten und leichter gegen andere Produkte austauschbar. Eine solche Standardisierung verringert Markteintrittshürden, verbessert den Wettbewerb und senkt die Kosten für die Softwarebeschaffung.

Die Bundesministerien sollten verpflichtet werden, Standards und Schnittstellen für ihre Kompetenzbereiche verbindlich zu definieren. Fachübergreifende Standards, die eine Teilnahme an der Plattform-Infrastruktur

ermöglichen, sollten von einer ebenenübergreifenden Digitalisierungsagentur entwickelt, betreut und verbindlich vorgegeben werden.

- **Die Bereitstellung von zentralen IT-Komponenten (Basisdiensten):** Der Bund sollte sich auf die Bereitstellung des erforderlichen technischen Rahmens und auf solche Komponenten konzentrieren, die in den meisten digitalen Angeboten gebraucht werden (z. B. ePayment, Statistik, Datenschutzcockpit). Die Vorgabe einheitlicher Nutzerkonten könnte als Vorbild dienen.

Die Entwicklung von Basisdiensten sollte nicht auf eine Einstimmigkeit der Länder warten. Der Bund und eine Koalition von Ländern sollten die gewünschten Basisdienste bei einer gemeinsam getragenen Digitalisierungsagentur in Auftrag geben. Als Anreiz zur Teilnahme sollte der Bund die Finanzierung von Betrieb und Weiterentwicklung übernehmen. Auch bei zentraler Finanzierung sollte der Betrieb dezentral möglich sein.

- **Die Verbreitung von IT-Lösungen ermöglichen:** Auf Basis dieser Standards und Basisdienste könnte ein Markt für interoperable Software entstehen. Hierfür müsste die Anbindung von Basisdiensten und die Einhaltung und Verwendung von Standards zwingende Bedingung bei der Beschaffung sein. Zusätzlich bedarf es einer zentralen Stelle, die die Prüfung der Software auf die Einhaltung dieser und weiterer Kriterien wie IT-Sicherheit und Datenschutz prüft. Sofern eine Software diese Prüfung erfolgreich durchläuft, muss nicht mehr jede Behörde diese aufwändigen Prüfungen komplett selbst vornehmen. Entsprechende Software sollte in einem Marktplatz einfach zu finden und zu beschaffen sein.

- **Ebenenübergreifende Digitalisierungsagentur aufbauen:** Ein Standardisierungs- und Auditierungsregime auf diesem Niveau erfordert eine professionelle und leistungsstarke Organisation als Eignerin der Plattform. Die Koordinierungsstelle für IT-Standards sollte in

Der OZG-Umsetzungsstand muss ehrlich gemonitort und regelmäßig evaluiert werden

Wer wissen will, wie es um den Stand der Verwaltungsleistung in Deutschland bestellt ist, findet keine neutralen Informationen. Nötig ist ein ehrliches Monitoring über den Umsetzungs- und Nutzungsstand. Nur so lässt sich die Umsetzung des OZG wirksam steuern. Ein solches Monitoring ist zudem Grundlage für ein öffentliches Berichtswesen, das die politische Aufmerksamkeit und den Handlungsdruck aufrecht halten soll. Deshalb sollte der Bundestag einen jährlichen OZG-Umsetzungsbericht erhalten, der zudem die Bewertung eines unabhängigen Prüfers enthält. Die wichtigsten Indikatoren und die Datengrundlage für das Monitoring sollte deshalb schon jetzt verbindlich festgelegt werden. Eine unabhängige Evaluierung des bisherigen OZG hat nicht stattgefunden. Damit die im OZG-Änderungsgesetz geplante Evaluation erfolgreich sein kann, muss jedoch das Ziel benannt werden, das der Evaluation zugrunde liegt, also die beabsichtigte Wirkung des Gesetzesvorhabens. Die Indikatoren und Daten des Monitorings könnten für die Evaluierung genutzt werden.



QR Code scannen

[Direkt zur Stellungnahme von Malte Spitz, Mitglied des NKR, zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum OZG-Änderungsgesetz](#)

die Föderale IT Kooperation FITKO integriert und beides zusammen zu einer Digitalisierungsagentur mit ausreichender Personalausstattung ausgebaut werden. Die bisherige Konstituierung der FITKO via Staatsvertrag ist ein schwerfälliges System, das durch klare gesetzliche Regelungen und Finanzierungsgrundlagen abgelöst werden sollte.

- **Föderale Aufgabenverteilung überdenken:** Ziel eines Plattform-Ansatzes ist es, Transaktions-, Entwicklungs- und Betriebskosten bei der Leistungserbringung zu senken und die Leistungsqualität zu erhöhen. Um dies zu erreichen, sollte nicht nur die Aufgabenverteilung zum Aufbau und Betrieb der Plattform geregelt, sondern auch die föderale Aufgabenverteilung kritisch hinterfragt werden.

Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung die sogenannten Dresdner Forderungen im OZG-Begleitpapier aufgreift. Der dezentrale Vollzug von hoch standardisierten Verwaltungsleistungen hat sich in der Praxis als Hemmschuh herausgestellt.



QR-Code scannen
[Direkt zum OZG-Begleitpapier
der Bundesregierung](#)

Derartige Aufgaben könnten entweder zurück an den Bund gehen und zentral vollzogen werden oder der Bund stellt eine zentrale digitale Lösung zur Verfügung. Statt jedoch auf einstimmige Vorschläge der Länder zu warten, sollte der Bund bereits dann zu einer Übernahme des Vollzugs oder der Bereitstellung einer zentralen Lösung verpflichtet sein, wenn mehr als ein Land oder eine signifikante Anzahl von Kommunen oder Gemeinden dies wünschen. Diese sollten dann ihrerseits verpflichtet sein, bei der Entwicklung einer zentralen Lösung

mitzuwirken. Weitere Länder, Kommunen oder Gemeinden könnten sich freiwillig nach und nach anschließen.

Der Plattform-Ansatz entfaltet sein volles Potential erst bei einer konsequenten und ganzheitlichen Umsetzung. Die Umsetzung jeder einzelnen der genannten Forderungen würde aber bereits eine signifikante Verbesserung mit sich bringen.

„In den letzten 15 Jahren ist Plattform-ökonomie ganz allgemein das zentrale Erbringungsmodell für Dienstleistungen im digitalen Raum geworden. Andere Länder haben damit bereits gute Erfahrungen für die ebenen- und sektorenübergreifende Erbringung von Verwaltungsleistungen gemacht, bspw. Großbritannien und Italien.“

Inga Karrer und Moritz Ahlers, Zitat aus dem Impulspapier „Rechtliche Wege hin zum föderalen Plattform-Ökosystem“ vom 12. Mai 2023

3.2 Registermodernisierung

Vor mittlerweile 23 Jahren hat die damalige Bundesregierung zur Expo 2000 das Motto ausgegeben „Die Daten sollen laufen, nicht die Bürger“. Damit ist gemeint, dass Daten und Nachweise für Anträge zwischen Behörden ausgetauscht werden sollten. Bürger und Unternehmen müssten diese dann nur einmal und nur an einer Stelle mitteilen bzw. übermitteln (Once-Only-Prinzip). Dadurch könnte viel Zeit und Geld (ca. 6 Mrd. Euro jährlich, siehe NKR-Gutachten von 2017) eingespart werden.



QR-Code scannen
[Direkt zum NKR-Gutachten
„Mehr Leistung für Bürger und
Unternehmen: Verwaltung digitalisieren.
Register modernisieren.“](#)

„Die Registermodernisierung ist eine entscheidende Voraussetzung für eine moderne Verwaltung. Sie ermöglicht nicht nur bürgerfreundliche Antragsverfahren, sondern schafft auch die Grundlagen für die behördenübergreifende Automatisierung von Verwaltungsprozessen – bis hin zu antragsfreien Leistungen.

Markus Richter, Bundes-CIO, am 2. Mai 2023 im Bundesverwaltungsamt

Grundsteuer – Bürgerinnen und Bürger tippen Daten ab

Dass die deutsche Verwaltung von diesem Ziel noch weit entfernt ist, konnten viele Bürgerinnen und Bürger zuletzt bei der Grundsteuer erleben. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 2018 mussten insgesamt rund 36 Mio. Grundstücke in Deutschland steuerlich Neubewertet werden. Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken mussten von Juli 2022 bis Januar 2023 dem Finanzamt die für die Bewertung erforderlichen Angaben selbst mitteilen. Weil manche Daten auf Papier mitgeschickt wurden, entstand der Eindruck, die Eigentümerinnen und Eigentümer müssten die Arbeit der Verwaltung erledigen und Daten abtippen.

OZG nur mit Registermodernisierung erfolgreich

Die Daten der Bürgerinnen und Bürger aber auch der Unternehmen sind in Deutschland in über 350 (fachlichen) Registern oder Verwaltungsdatenbanken gespeichert. Häufig werden genau die gleichen Daten (z. B. Name, Geburtsdatum, Anschrift) immer wieder verlangt, ergänzt um fachspezifische Daten. Allerdings können die Basisdaten in jeder Datenbank ein wenig anders gespeichert sein. Selbst wenn also ein Datenaustausch zwischen den Registern rechtlich möglich wäre, können Personenverwechselungen als Folge der mangelhaften Datenqualität nicht ausgeschlossen werden: Ein Bremsklotz für die Digitalisierung.

Während sich das Onlinezugangsgesetz (OZG; siehe Kapitel 3.3) in der Vergangenheit eher auf die Formulare im Vordergrund konzentriert hat, zielt die Registermodernisierung auf die Vernetzung und Harmonisierung der Daten, die von den einzelnen Behörden im Hintergrund gespeichert werden.

Über das bei der OZG-Umsetzung verwendete Reifegradmodell und das Once-Only-Prinzip sind die Vorhaben OZG und Registermodernisierung miteinander verschränkt: Um Reifegrad 4 bei der OZG-Umsetzung zu erreichen, muss mit einem Online-Dienst die Once-Only-Beantragung digital möglich sein. Dafür müssen die Daten und Nachweise im Rahmen einer OZG-Leistung direkt aus den Registern abrufbar sein. Moderne Register sind deshalb das Fundament für bessere Verwaltungsleistungen.



QR-Code scannen

[Direkt zum Reifegradmodell](#)

Übersicht über Register: Auftrag gesetzlich doppelt vergeben

Die bestehende, über Jahre gewachsene heterogene Registerlandschaft wird politisch derzeit nicht hinterfragt, eine Konsolidierung steht nicht auf der Agenda. Im Zweifel wurde für jedes neue politische Problem ein weiteres Register errichtet. Bezeichnenderweise wurde schon die Aufgabe, eine Übersicht über alle Verwaltungsdaten

bzw. Register zu erstellen, nahezu identisch durch zwei unterschiedliche Gesetze an zwei unterschiedliche Behörden zugewiesen. Das Statistische Bundesamt soll eine Verwaltungsdateninformationsplattform (VIP) betreiben, das Bundesverwaltungsamt eine Registerlandkarte. Das Ergebnis: Beide dem BMI nachgeordnete Behörden schlossen eine Verwaltungsvereinbarung, um eine gemeinsame Datenbank mit geteilten Zuständigkeiten zu betreiben.

Als eine Folge vom NKR-Gutachten „Mehr Leistungen für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“ im Jahr 2017 hat der Deutsche Bundestag 2021 das darin geforderte Registermodernisierungsgesetz sowie das Unternehmensbasisdatenregistergesetz verabschiedet.

„Es gibt in der Verwaltung noch kein ausreichendes Bewusstsein dafür, dass die Registermodernisierung ein extrem wichtiges Projekt ist, nicht einmal in den Bundeseinrichtungen. Das sieht man unter anderem daran, dass das erste Pilotregister das nationale Waffenregister ist, das wir als BVA selbst betreuen – keine andere Stelle hat sich bereit erklärt, als erstes voranzugehen.“

Christoph Verenkotte, Präsident des Bundesverwaltungsamts, Zitat aus Tagesspiegel Background vom 25. Mai 2023

Doch wann können Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen mit den ersten greifbaren Anwendungsfällen rechnen? Es fehlen Blaupausen für bestimmte Arten von Registern vor Ort. Um das zu ändern, ist aus Sicht des NKR das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) in der Pflicht. Das BMI sollte besser koordinieren und darauf hinwirken, dass die fachlichen und technischen Voraussetzungen rechtzeitig

vorliegen. Gerade weil die Registermodernisierung föderal arbeitsteilig umgesetzt wird, sind frühzeitig einheitliche Vorgaben notwendig. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Registermodernisierung das Schicksal des OZG teilt. Der NKR unterstützt deshalb die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, dass das BMI umgehend in den föderalen Strategieprozess einsteigen und diesen vorantreiben sollte. Bund und Ländern sollten in einer föderalen Digitalstrategie gemeinsame, fachliche, organisatorische und technische Ziele erarbeiten und verbindlich festlegen.

Derzeit sind die Prozesse der Registermodernisierung noch zu intransparent. Der NKR fordert, dass die Bundesregierung diese Prozesse offenlegt.



QR-Code scannen

[Direkt zu den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes](#)

Registermodernisierung: viele Projekte ohne föderales Zielbild

Eingerahmt von einer EU-Vorgabe zur Digitalisierung bestimmter Register (SDG-VO) laufen derzeit zwei große Modernisierungsvorhaben (Registermodernisierung und Basisdatenregister). Bis Mitte Dezember 2023 müssen deutsche Behörden in der Lage sein, bestimmte Nachweise in Onlineverfahren europaweit zur Verfügung zu stellen. Doch bis wann innerhalb von Deutschland die ersten Nachweise ausgetauscht werden können, ist fraglich (siehe Registermodernisierung nächste Doppelseite).

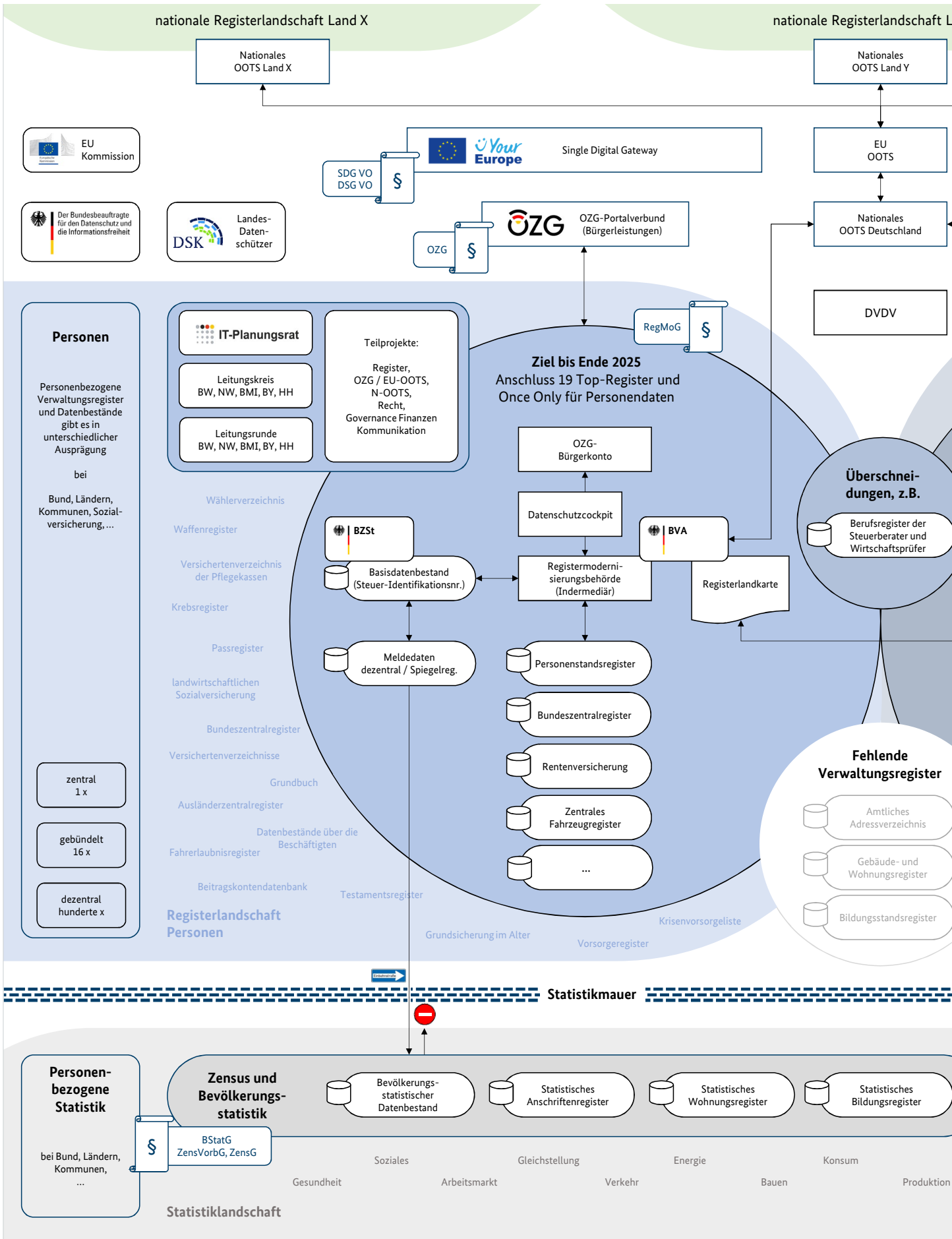


Abb. 19: Registermodernisierung Wimmelbild

Land Y

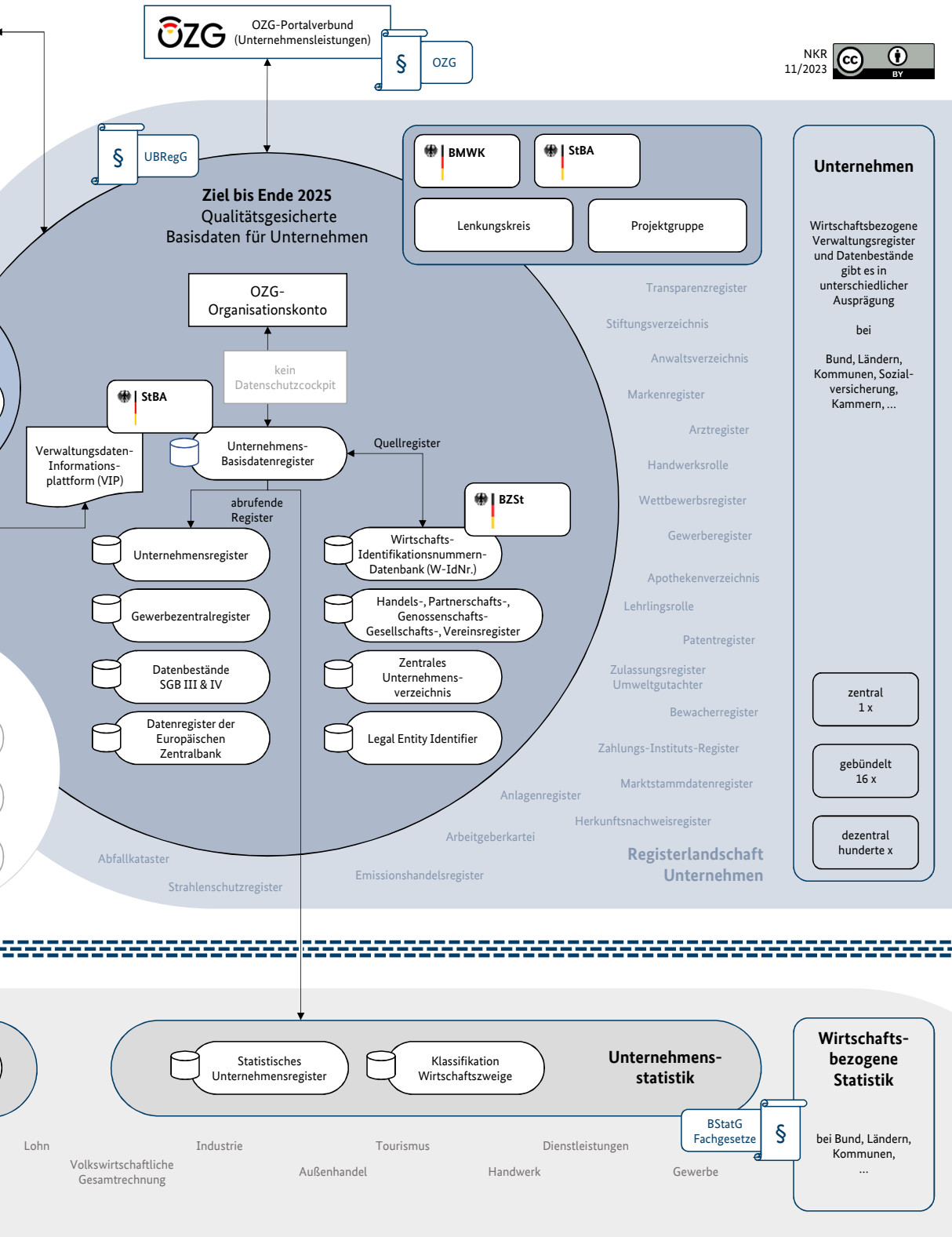
nationale Registerlandschaft Land Z

Nationales OOTS Land Z

OOTS = Once Only Technical System

Großbaustelle Registermodernisierung

NKR 11/2023



Registermodernisierung = Daten von Bürgerinnen und Bürger

Unter dem Begriff der „Registermodernisierung“ wird heute vor allem die Harmonisierung der Register verstanden, die Daten von Bürgerinnen und Bürger speichern (z. B. überwiegend lokal betriebene Melderegister). Hierzu wurde das Registermodernisierungsgesetz beschlossen, dessen Umsetzung federführend bei BMI und Bundesverwaltungsamt (BVA) liegt. Über die Steueridentifikationsnummer (SteuerID) werden die Daten zwischen den Registern qualitätsgesichert.

Basisdatenregister = Daten für Unternehmen

Mit dem Unternehmensbasisdatenregistergesetz (UBReG) wurde das Statistische Bundesamt mit dem Aufbau eines Registers über Unternehmensbasisdaten (kurz: Basisregister) beauftragt. Als Datendrehscheibe soll das Basisregister Unternehmensdaten aus Quellregistern an andere Register weitergeben, um u. a. statistische Mehrfacherhebungen zu reduzieren. Ein wichtiges Quellregister für das Basisregister ist u. a. die Wirtschafts-Identifikationsnummerndatenbank (W-IdNr.), die vom Bundeszentralamt für Steuern betrieben wird. Leider verzögert sich die W-IdNr.-Datenbank bis in das 4. Quartal 2024. Vor 2025 sind keine realistischen Anwendungsfälle für Unternehmen möglich.

In der Planung – Registerzensus

Für ein drittes großes Modernisierungsvorhaben werden derzeit die rechtlichen Grundlagen erarbeitet: Die Einführung eines registergestützten Zensus. Mit dem Zensus wird ermittelt, wie viele Menschen in Deutschland leben, wie sie wohnen und arbeiten. Der bisherige Zensus beinhaltete Stichproben-Befragung von Bürgerinnen und Bürgern und kostet mehr als 1 Mrd. Euro pro Durchlauf. Mit modernen und vernetzten

Registern könnte der Zensus viel stärker automatisiert werden. Auch hier gibt es viele Fragezeichen, vor allem zur Qualitätssicherung der Daten bei den Meldebehörden und fehlenden Gebäude- und Wohnungsregistern. Eigentlich sollte der Gesetzesentwurf schon längst in der parlamentarischen Beratung sein, lässt jedoch weiter auf sich warten.

„Eine datenschutzkonforme Registerlandschaft ist eine Grundvoraussetzung für das Erreichen der bestehenden gesetzlich verpflichtenden Digitalisierungsziele des Onlinezugangsgesetzes und der europäischen Verordnung zum Single Digital Gateway.“

Prof. Dr. Peter Parycek, Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats der Registermodernisierung und Leiter des Kompetenzzentrums Öffentliche IT, Blog-Eintrag Initiative D21 vom 16. März 2023

Im Kern sind aus Sicht des NKR folgende Aspekte für die Registermodernisierung wichtig:

- Das BMI sollte in den föderalen Strategieprozess einsteigen. Wir brauchen ein Zielbild für die digitale Verwaltung über alle föderalen Ebenen hinweg. Ein solches Zielbild muss nach Auffassung des NKR einen ganzheitlichen Digitalisierungsansatz beinhalten und die kompletten Prozesse für Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen als auch die internen Verwaltungsabläufe durchgehend in den Blick nehmen.
- Die Bundesregierung sollte ihre Vorhaben zur Registermodernisierung als Investition in die digitale Infrastruktur der Zukunft verstehen und mit ausreichend finanziellen Mitteln ausstatten. Ohne ausreichende Finanzierung der Registermodernisierung wird auch das OZG nicht erfolgreich sein.

- Die Bundesregierung sollte den Akteuren vor Ort noch in diesem Jahr konkrete Handlungsempfehlungen und Blaupausen zur Verfügung stellen. Das BMI sollte jetzt die fachlichen und technischen Voraussetzungen schaffen, damit die Arbeit vor Ort zielgerichtet beginnen kann, und den Steuerungsprozess transparent darlegen.
- Wann immer der Staat für eine neue politische Aufgabe Daten von Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen benötigt, sollte zukünftig im Rahmen des Digitalchecks frühzeitig geprüft werden, ob die Daten ganz oder teilweise schon in bestehenden Registern vorhanden sind. Die Nutzung vorhandener Daten sollte verbindlich vorgeschrieben werden. Wir brauchen ein Moratorium für neue Register.
- Damit das Basisregister für Unternehmen tatsächlich einen Mehrwert bieten kann, sollten die angebotenen Stellen verpflichtet werden, die Stammdaten aus dem Basisregister zu übernehmen. Damit Once-Only funktionieren kann, sollten insbesondere die von der Justiz- und Finanzverwaltung geführten Register ihren Anspruch auf alleinige Datenwahrheit aufgeben und Änderungen von anderen Stellen automatisiert verarbeiten.

3.3 Moderner Staat

Die Digitalisierung der Verwaltung ist einer der größten Hebel, um die Interaktion mit dem Staat zu erleichtern. Der Handlungsdruck ist enorm, doch kommt Deutschland nur langsam voran; zu langsam, um mit den Erwartungen der Bevölkerung Schritt zu halten und den Personalmangel im öffentlichen Dienst auszugleichen. Wie die vorangestellten Kapitel zeigen, liegen die Herausforderung der Verwaltungsdigitalisierung nicht nur darin, die zu Grunde liegenden Prozesse und rechtlichen Vorgaben zu vereinfachen. Vielmehr

kämpft die Verwaltungsdigitalisierung mit den Herausforderungen eines entscheidungsschwachen und handlungshemmenden Föderalismus. Wenn es um gemeinschaftlich zu bewältigende Aufgaben geht, stoßen auch hochmotivierte Akteure oft an strukturelle, institutionelle und kulturelle Grenzen. Eine stark zergliederte Aufgabenverteilung, das Fehlen gemeinsamer Strategien und verpflichtender Standards sowie unterschiedliche Zuständigkeiten für Regulierung, Finanzierung und Vollzug staatlicher Aufgaben verhindern die zügige Umsetzung politischer Zielvorgaben. Dies kann nicht nur bei der Umsetzung des OZG festgestellt werden. In vielen Bereichen staatlichen Handelns existieren strukturelle Hemmnisse, die einer effektiven und effizienten Politik im Wege stehen.

„Deutschland ist zu langsam, zu kompliziert, zu sektoral und zu unverbindlich. Unter diesen Bedingungen kann der Staat nicht erfolgreich modernisiert werden, können Regierungen nicht erfolgreich arbeiten. Deutschland braucht eine staatliche Organisationsreform, mehr Verbindlichkeit bei Absprachen zwischen den Ländern und zentrale Bundeslösung bei Uneinigkeit der Länder.“

Thomas de Maizière, Bundesminister des Inneren a.D., Interview in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 21. Mai 2023

In Anerkennung dieser Herausforderungen und der zunehmenden Überlastungssituation der Kommunen formulieren die Dresdner Forderungen einen Lösungsweg. Um die kommunale Ebene zu entlasten, sollen Fachaufgaben an die Landes- und Bundesebene zurückdelegiert werden. Zumindest aber sollen IT-Fachverfahren zentral bereitgestellt und nicht mehr einzeln von den Kommunen beschafft und betrieben werden müssen. Diese Entlastung soll dazu beitragen, dass sich

Kommunen stärker auf Aufgaben konzentrieren können, die Ortsnähe oder die direkte Beratung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen beinhalten. Diese Überlegungen wurden durch die Bundesregierung im Begleitpapier zum Entwurf des OZG-Änderungsgesetzes aufgegriffen. Die Bundesregierung stellt darin eine Entlastung der Kommunen durch eine Zentralisierung der technischen Abwicklung von Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten in Aussicht. Hierzu sollen Länder unter Einbeziehung der Kommunen bis zur Ministerpräsidentenkonferenz im November 2023 Vorschläge erarbeiten.

Der NKR unterstützt diese Überlegungen nachdrücklich. Die Neuverteilung von Aufgaben unter Berücksichtigung der Leistungskraft der Kommunen bei der Digitalisierung wäre ein wichtiger erster Schritt für eine sinnvolle Staats- und Verwaltungsreform. In Kombination mit den ebenso angekündigten Benchmarks und Leistungsvergleichen für die Verwaltungen könnte dies eine Dynamik im Rahmen effektiver Leistungssteigerung des Staates und der Kommunen erzeugen.

„Ein technologiefähiger, digitaler Staat ist eine Grundvoraussetzung für Wachstum und die Zukunftsfähigkeit einer Volkswirtschaft – das wurde in Deutschland noch nicht verinnerlicht. Die Entwicklung von ein paar Apps, mit denen man sich den ein oder anderen Behördengang sparen kann, lösen nicht das grundlegende Problem: Der Staat muss nicht nur digitalisiert werden, sondern auch modernisiert. Sie können auch mit der besten digitalen Lösung nichts anfangen, wenn sie auf dem Betriebssystem der Bonner Republik läuft.“

Lars Zimmermann, Mitgründer und Vorstandsmitglied von GovTech Campus, Interview mit dem Stern vom 3. August 2023

Die Dresdner Forderungen und die Modernisierungsansätze im OZG-Begleitpapier sollten aus Sicht des NKR Ausgangspunkt einer Debatte sein, die über den Anwendungsfall beschleunigter Verwaltungsdigitalisierung hinausreicht. Denn im Kern geht es um die Frage der effizienten Aufgabenverteilung. Welche Teilaufgaben sollten zentralisiert oder zumindest stärker gebündelt werden? Wo bedarf es einer stärkeren Harmonisierung, wo einer Vereinheitlichung und Standardisierung? Und wie können auf diese Weise Produktionskosten minimiert und die Leistungsqualität maximiert werden?

Viele der Empfehlungen des NKR in Bezug auf die Neuausrichtung des OZG beschäftigen sich mit diesen Fragen (siehe Kapitel 3.1). Die Antworten folgen einem Prinzip, das mit „Staat als Plattform“ (Government as a Platform) beschrieben werden kann und das sich auch auf andere Anwendungsfälle übertragen lässt. So empfiehlt der NKR in seinem Positionspapier zur Fachkräfteinwanderung (siehe Kapitel 1.2), Verfahren und organisatorische Zuständigkeiten an einer Stelle zu bündeln, insbesondere bei der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse.

Bisher fehlt jedoch ein systematischer Ansatz, nach dem beurteilt werden kann, welche Aufgabenschritte nach welchen Maßgaben und in welchem Bündelungsgrad von welcher Verwaltungsebene am besten übernommen werden sollten. Eine solche Beurteilungsmetrik würde helfen, die bisher noch sehr abstrakte Diskussion um Aufgabenverlagerungen weiter zu konkretisieren.

Wie dringend nötig diese systematischen Überlegungen zur Reform von Staat und Verwaltung sind, unterstreichen die zunehmend eindringlicheren Rufe nach einer Aufgabenkritik, dem Ende neuer Leistungsversprechen und mehr Unterstützung für Kommunen. Prominentes Beispiel ist der Brandbrief der kommunalen Landesverbände sowie der großen Wirtschafts- und Finanzverbände in Baden-Württemberg, in dem sie einen grundlegenden Reformprozess fordern. Darin beklagen sie, dass die Leistungsgrenze erreicht sei und weder Pflichtaufgaben richtig erfüllt, geschweige denn Transformationsaufgaben begonnen werden könnten. Angesichts des zunehmenden Personalmangels würde sich diese Entwicklung zusehends verschärfen.



QR-Code scannen
[Direkt zum Brandbrief](#)

„Leider müssen wir Ihnen berichten, dass die Verantwortlichen in Kommunen und Wirtschaft sowie bei den Sparkassen und Genossenschaftsbanken angesichts dieser Rahmenbedingungen äußerst besorgt in Richtung Zukunft blicken.“

Baden-Württembergischer Genossenschaftsverband e.V., Auszug aus dem Offenen Brief „In großer Sorge um unser Land“ vom 27. Oktober 2022

Gefordert wird eine spürbare Entlastung der kommunalen Ebenen, d.h. eine ehrliche Aufgabenkritik, und eine Diskussion darüber, was tatsächlich noch leistbar sei. Wenn eine Politik weiterhin Leistungsversprechen gebe, die sie nicht umsetzen könne, drohe das Vertrauen in die Politik und das Zutrauen in den Staat weiter zu erodieren.

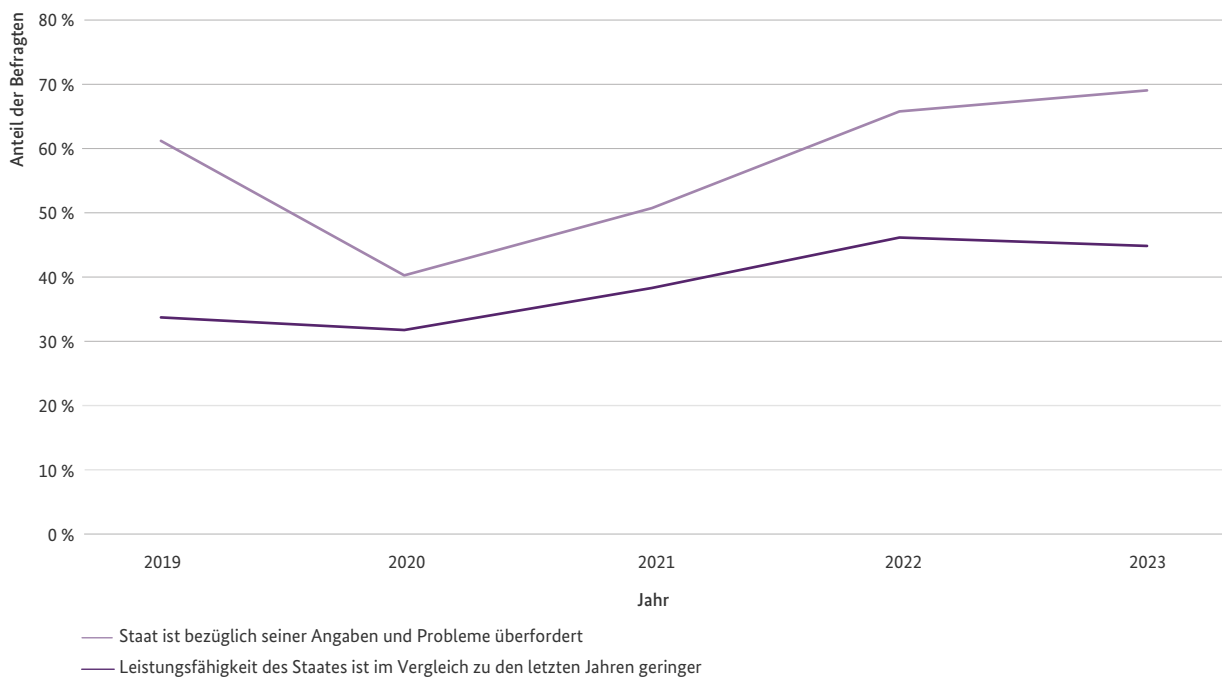


Abb. 20: Ergebnisse der Bürgerbefragung zum Öffentlichen Dienst des Deutschen Beamtenbundes (dbb)
 Quelle: Deutscher Beamtenbund (dbb), Forsa-Umfrage Bürgerbefragung zum Öffentlichen Dienst 2023

Die jährliche Bürgerbefragung zum Öffentlichen Dienst des Deutschen Beamtenbundes (dbb) zeigt, dass das Vertrauen in das staatliche Handeln und die Leistungsfähigkeit des Staates in der Wahrnehmung der Bevölkerung weiter abnehmen. Unter den öffentlich Beschäftigten gaben zudem 32% an, dass die Handlungsfähigkeit des Staates geringer werde.

Angesichts dieser Weckrufe ist es aus Sicht des NKR dringend nötig, konzeptionelle Überlegungen, wie z. B. den Plattformansatz, mit einer konkreten politischen Handlungsagenda

zu verbinden. Bereits während vorangegangener Krisen wurden Ideen formuliert, wie Staat und Verwaltung modernisiert werden müssen, um handlungsfähig und zukunftsfest zu bleiben. In seinem gleichnamigen Papier hat der NKR zehn Vorschläge unterbreitet, was Elemente einer Modernisierungsstrategie sein könnten.



QR-Code scannen

Direkt zum NKR-Positionspapier
„Leistungsfähige Verwaltung –
Zukunftsfester Staat“

Zehn Empfehlungen des NKR für eine nachhaltige Modernisierung

- 1. Audits** – Leistungsfähigkeit und Modernisierungsgrad einer Behörde bestimmen
- 2. Stresstests** – Handlungsfähigkeit einer Behörde in einer Überlastsituation prüfen
- 3. Expertenrat „Leistungsfähige Verwaltung, zukunftsfester Staat“** – permanente Lobby für die Staats- und Verwaltungsmodernisierung unabhängig vom politischen Tagesgeschäft
- 4. Strategische Vorausschau (Foresight)** – Krisenszenarien und Entwicklungstrends antizipieren und staatliche Reaktionsfähigkeit anpassen
- 5. Operative Vorausschau (Forecast)** – Krisenverlauf antizipieren und aussagekräftiges Monitoring etablieren
- 6. Ziviler Krisenmechanismus** – Für Krisen nationaler oder internationaler Bedeutung bedarf es vordefinierter Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen analog zu den Notstandsmechanismen für den Spannungs- und Verteidigungsfall
- 7. Zivile Personalreserve** – Lastspitzen durch vorbereitete Personalpools und Vertretungsregelungen auffangen
- 8. Benchlearning, Benchmarking, Modernisierungsindex** – Nur was man misst, kann man steuern. Wenn man sich vergleicht, kann man lernen.
- 9. Stiftung Verwaltungstest** – Individuelle Qualität staatlicher Leistungen aus Betroffenenperspektive prüfen und Anreize zur Qualitätssteigerung schaffen
- 10. Der Staat als Plattform** – Föderale Arbeitsteilung und Zusammenarbeit strategisch neu ausrichten

Dass in Deutschland ein Modernisierungsbedarf besteht, hat auch die Regierung erkannt und – nimmt man die Reihenfolge der Kapitel im Koalitionsvertrag als Hinweis auf eine gewisse Prioritätensetzung – oben auf ihre Agenda gesetzt. In Kapitel 1 des Koalitionsvertrags heißt es, dass die Bundesregierung die Modernisierung des Staates vorantreiben möchte, um die Handlungs- und Leistungsfähigkeit zu gewährleisten. Hierbei hebt sie den Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, Bildung, Innere Sicherheit sowie Digitalisierung hervor. Als zentrales Instrument wird der Föderalismusdialog erwähnt, der einer „transparenteren und effizienteren Verteilung der Aufgaben, insbesondere zu den Themen Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, Bildung und Innere Sicherheit sowie zur Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung“ dienen soll.

„Deutschland kann beweglich, kann unbürokratisch, kann schnell sein. Diese neue Deutschlandgeschwindigkeit machen wir zum Maßstab – auch bei der Transformation der Wirtschaft insgesamt. Daran können Ihre Unternehmen uns messen.“

Bundeskanzler Olaf Scholz,
Rede beim Weltwirtschaftsforum in Davos
am 18. Januar 2023

Bisher ist in Hinblick auf diese Ankündigungen noch nicht besonders viel zu erkennen. Auch der angekündigte Pakt zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren lässt weiter auf sich warten.

Für die zweite Hälfte der Legislaturperiode bedarf es nach Auffassung des NKR einer Revitalisierung der Reformagenda und einer Rückbesinnung auf die Modernisierung des Staates. Der NKR plädiert entschieden für einen grundlegenden Reformansatz, der auch institutionelle und prozessuale Änderungen im Staats- und Verwaltungssystem beinhaltet und vor ggf. notwendigen Grundgesetzänderungen nicht zurückschreckt.

4

Erfüllungsaufwand – Zahlen, Fakten, Bewertungen

Der NKR prüft im Rahmen seines Mandats die nachvollziehbare und transparente Darstellung der Folgekosten von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung. Besonderen Fokus legt der NKR dabei auf den Erfüllungsaufwand. Dieser umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die eine neue Regelung für die Normadressaten Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung unmittelbar auslöst oder einspart. Dabei wird unterteilt in einmalige und laufende Be- und Entlastungen.

Für die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands gibt es einen von der Regierung verpflichtend anzuwendenden Methodenleitfaden. Der NKR prüft auf Grundlage dieser Methodik sowie unter Einbeziehung von Einschätzungen der betroffenen Normadressaten die von den Ministerien dargestellten Folgekosten. Darüber hinaus berät der NKR die Ministerien bei der Anwendung der Methodik. Das Ergebnis der Prüfung hält der NKR in einer Stellungnahme fest. Diese geht dem Kabinett vor Verabschiedung neuer Regelungsvorhaben zu. Die NKR-Stellungnahmen zu den Regelungsvorhaben der Bundesregierung werden Teil der Parlamentsdrucksachen und somit öffentlich.



[QR-Code scannen](#)

[Direkt zum Methodenleitfaden](#)

Neben den Folgekosten prüft der NKR weitere Aspekte der Besseren Rechtsetzung und berät die Ministerien diesbezüglich. Dazu gehören die Nutzendarstellung, die Abwägung alternativer Lösungsansätze, Planung und Durchführung von Evaluierungen sowie Möglichkeiten der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung.

Der NKR berichtet seit der Einführung der Erfüllungsaufwandschätzung im Jahr 2011 jährlich über die Entwicklung des Erfüllungsaufwands. Dabei wird der Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung im Zeitraum von Juli des vergangenen Jahres bis Juni des aktuellen Jahres betrachtet. Zu berücksichtigen ist, dass die ermittelten Werte des Erfüllungsaufwands nicht inflationsbereinigt werden.

4.1 Gesteigerte Prüftätigkeit

Im Berichtszeitraum 2022/23 hat der NKR insgesamt 425 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe geprüft. Damit ist die Anzahl der geprüften Regelungsvorhaben im Vergleich zum Vorjahr (348) um 20 % gestiegen. Der Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass der letzte Berichtszeitraum den Beginn einer neuen Legislaturperiode abdeckt. Da sich Bundestag und Bundesregierung zunächst konstituieren müssen, ist diese Anfangsphase klassischerweise von weniger Gesetzgebung geprägt. Es verwundert nicht, dass im zweiten Jahr der neuen Legislatur die Gesetzgebungsaktivität deutlich zugenommen hat. Auch im Vergleich zum Äquivalenzzeitraum 2018/19 der letzten Legislaturperiode ist die Zahl jedoch leicht gestiegen. Damals hatte der NKR nur 330 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe zu prüfen. Seit Einführung der Erfüllungsaufwandsmessung im Jahr 2011 hat der NKR insgesamt mehr als 4.700 Regelungsvorhaben der Bundesregierung geprüft.

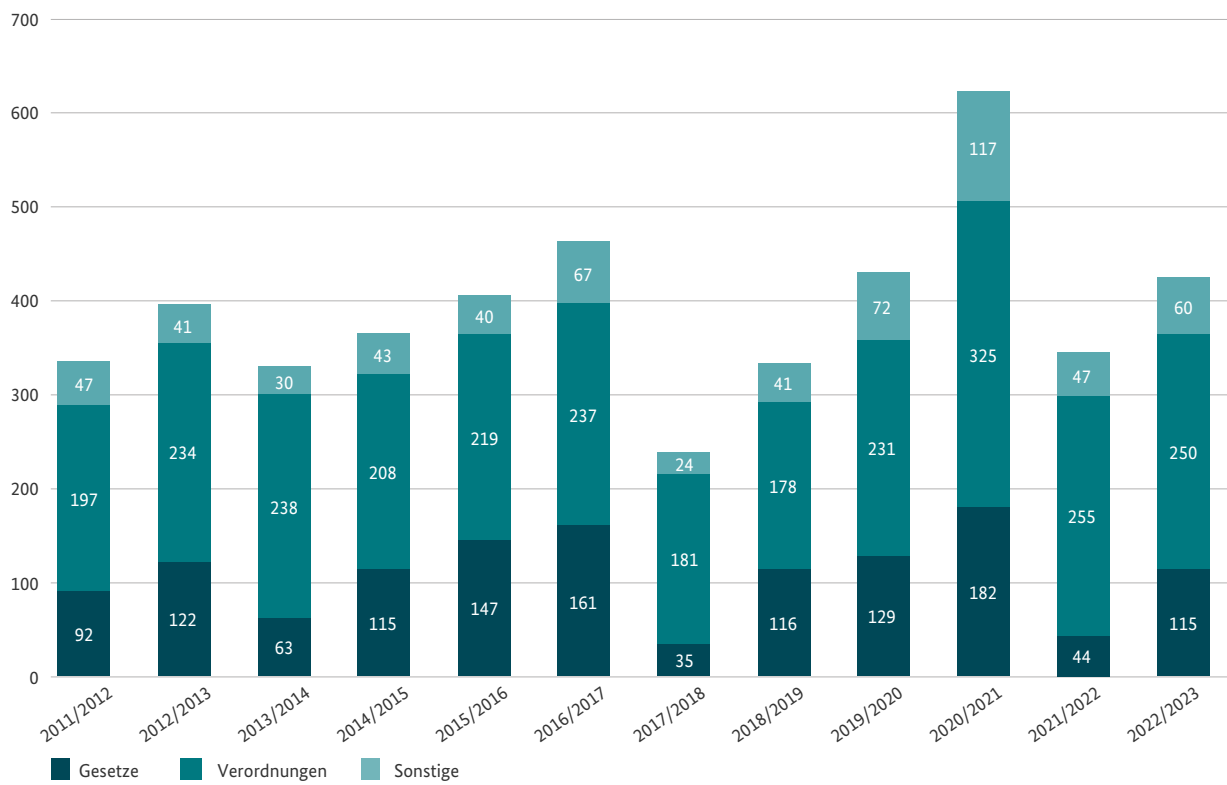


Abb. 21: Vom NKR geprüfte Regelungsvorhaben nach Regelungsart und Berichtszeitraum

Von den 425 im Berichtszeitraum 2022/23 geprüften Vorhaben hatten 253 keine oder marginale Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand. 172 Vorhaben führten dagegen zu einer Veränderung des einmaligen und/oder des jährlichen Erfüllungsaufwands. Der NKR hat zu 92 Vorhaben eine Stellungnahme abgegeben. Damit steigt die Anzahl der Vorhaben, zu denen der NKR seit 2011 eine Stellungnahme abgegeben hat, auf rund 2.150 an.

4.2 Deutlich gesteigener Erfüllungsaufwand bei weitestgehend gleichbleibenden Bürokratiekosten

Der laufende Erfüllungsaufwand fällt im Berichtszeitraum 2022/23 genau wie schon in dem Berichtszeitraum zuvor deutlich höher aus als in den vergangenen Jahren. Für alle drei Normadressaten

(Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung) ist der Erfüllungsaufwand um rund 9,3 Mrd. Euro (um rund 54 Prozent) auf insgesamt rund 26,8 Mrd. Euro gestiegen. Bereits im letzten Berichtszeitraum 2021/22 stieg der Erfüllungsaufwand um rund 6,7 Mrd. Euro (um über 60 Prozent) auf insgesamt bereits rund 17,4 Mrd. Euro pro Jahr. Der Trend setzt sich also fort. Allerdings ist der Aufwuchs an Erfüllungsaufwand sowohl in diesem als auch in dem letzten Berichtszeitraum zu einem Großteil auf ein einzelnes Regelungsvorhaben zurückzuführen. Während der Anstieg des Erfüllungsaufwands in dem zurückliegenden Berichtszeitraum zu einem Großteil aus der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns (Wirtschaft) resultierte, ist er im Berichtszeitraum 2022/23 auf die Änderung des Gebäudeenergiegesetzes zurückzuführen. Allein dieses Gesetz verursachte einen Aufwuchs von laufendem Erfüllungsaufwand

in Höhe von 9,2 Mrd. Euro pro Jahr. Weitere Regelungsvorhaben rufen im Saldo folglich einen laufenden – im Vergleich relativ geringen – Aufwand von 180 Mio. Euro hervor.

Zusätzlich zum gestiegenen jährlichen Erfüllungsaufwand wurden die Normadressaten im Berichtszeitraum erheblich mit einmaligem Aufwand in

Höhe von rund 23,7 Mrd. Euro belastet. Seit 2011 ist das der mit Abstand höchste Wert. Der Umstellungsaufwand im aktuellen Berichtszeitraum ist damit mehr als halb so hoch wie der Umstellungsaufwand für alle Berichtszeiträume seit 2011 zusammengerechnet (rund 41 Mrd. Euro). Insbesondere Wirtschaft wird – wie nie zuvor – mit erheblichem einmaligen Erfüllungsaufwand belastet.

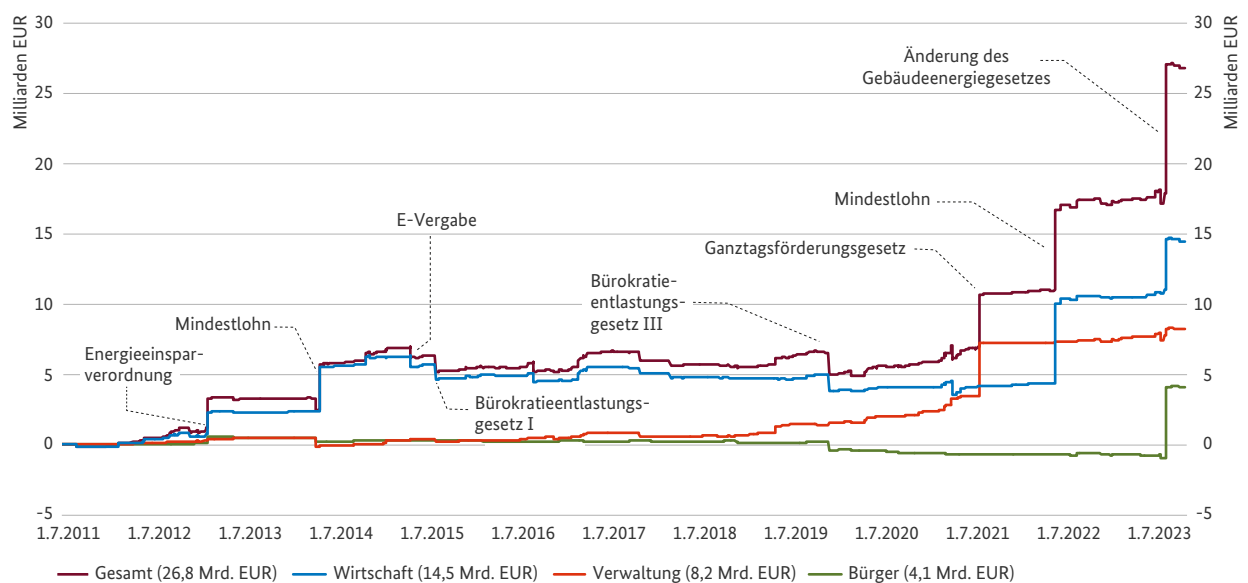


Abb. 22: Entwicklung des laufenden Erfüllungsaufwands (Stand: 30. Juni 2023)

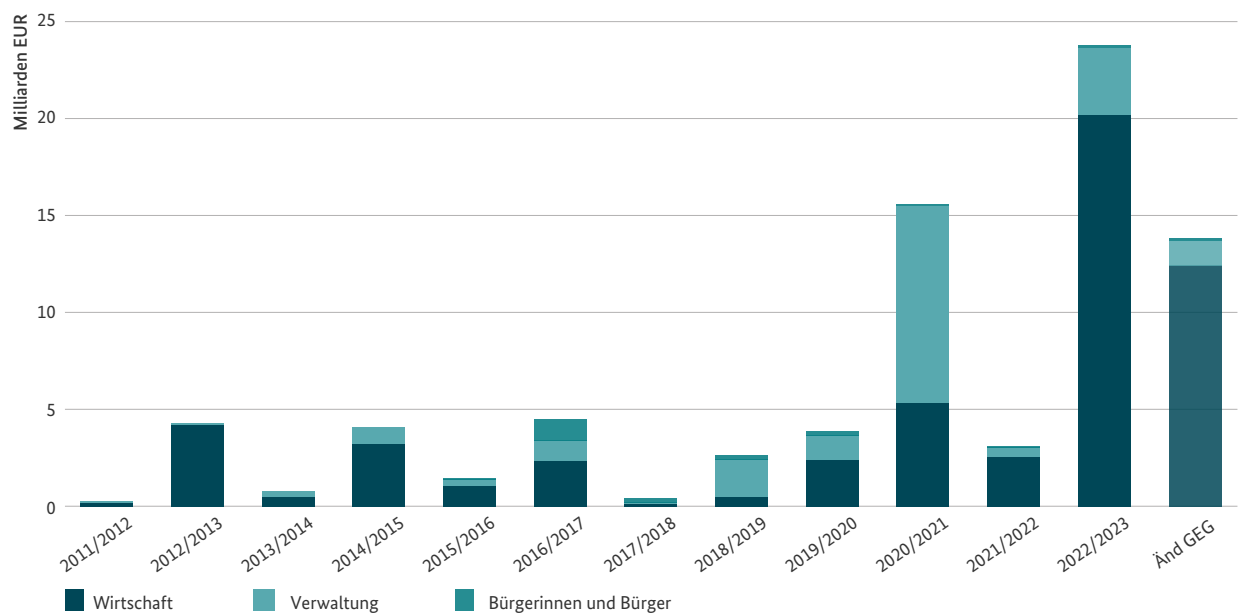


Abb. 23: Entwicklung des einmaligen Erfüllungsaufwands (Stand: 30. Juni 2023)

4.2.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger erheblich gestiegen

Während der Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger seit 2011 weitestgehend konstant blieb und sich sogar im Saldo verringert hat, entstand für Bürgerinnen und Bürger im

aktuellen Berichtszeitraum mit im Saldo über 4,7 Mrd. Euro pro Jahr eine erhebliche Mehrbelastung. Diese Belastung geht fast ausschließlich auf die Änderung des Gebäudeenergiegesetzes zurück, das jährlichen Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 5,1 Mrd. Euro für diese Normadressatengruppe verursacht.

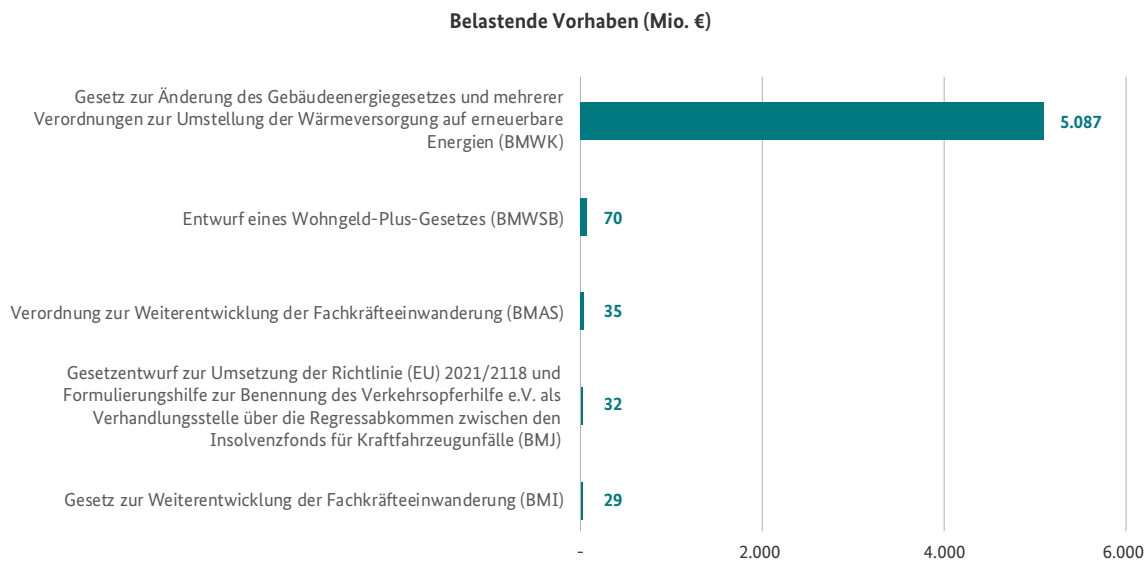


Abb. 24: Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für Bürgerinnen und Bürger im Berichtszeitraum 2022/23

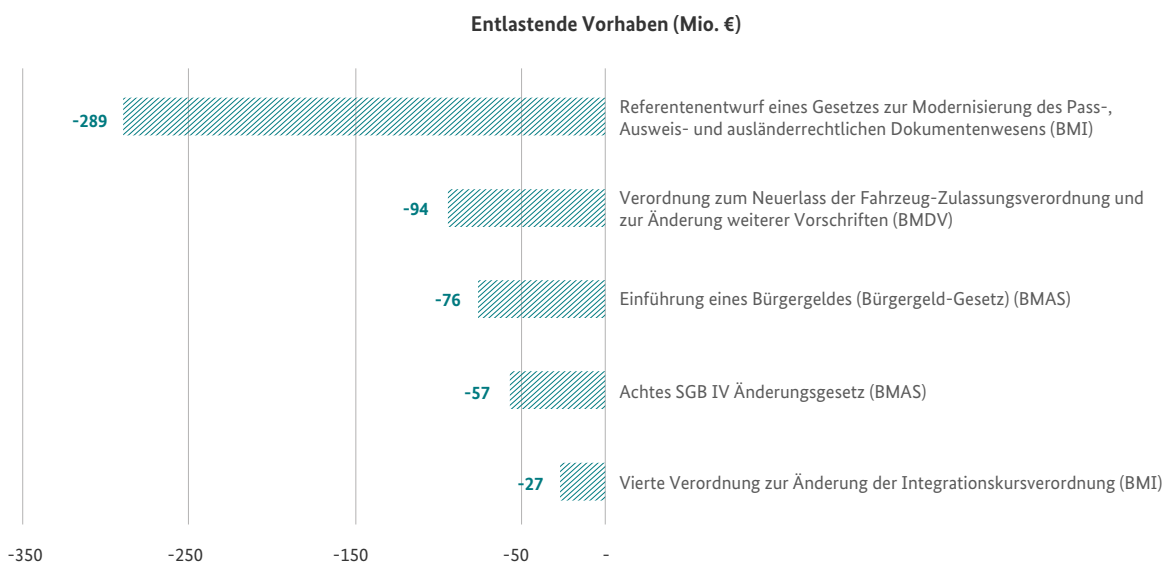


Abb. 25: Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für Bürgerinnen und Bürger im Berichtszeitraum 2022/23

Gesetz zur Modernisierung des Pass- und Ausweiswesens

Mit dem Gesetz sollten Verwaltungsabläufe im Bereich des Pass-, Ausweis- und ausländer-rechtlichen Dokumentenwesens modernisiert werden, um diese insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger mit möglichst geringem Aufwand zu verbinden. Darüber hinaus sollte auch für die Behörden, die entweder Pass- oder Ausweisdaten verwenden, sowie für die Pass-, Personalausweis- und Ausländerbehörden selbst der Verwaltungsaufwand durch die angepassten Verfahren reduziert werden. Mit dem Gesetz wurde deshalb für Sicherheitsbehörden die Möglichkeit geschaffen, aus dem Pass oder Personalausweis erhobene Daten automatisiert in ein Datenverarbeitungssystem übertragen und Lichtbilder automatisiert abrufen zu können. Insgesamt werden Bürgerinnen und Bürger dadurch von einem Zeitaufwand von rund 11 Mio. Stunden pro Jahr entlastet. Die Verwaltung wird zudem ebenfalls von erheblichem jährlichem Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 491 Mio. entlastet.

Ohne die Änderung des Gebäudeenergiegesetzes hätte sich im Saldo auch in diesem Berichtszeitraum eine Entlastung an Erfüllungsaufwand eingestellt. Die mit Abstand größte Entlastung (-289 Mio. Euro) resultiert dabei aus dem Gesetz zur Modernisierung des Pass-, Ausweis und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens. Der Neuerlass der Fahrzeug-Zulassungsverordnung, mit dem weitere Identifikationsmöglichkeiten eingeführt wurden, um die Nutzung digitaler

Zulassungsverfahren zu erhöhen, entlastet die Bürgerinnen und Bürger immerhin noch mit knapp 100 Mio. Euro.

Entwicklung des einmaligen Erfüllungsaufwands für die Bürgerinnen und Bürger

Der einmalige Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger betrug im Berichtszeitraum rund 148 Mio. Euro. Zum Vergleich: Im

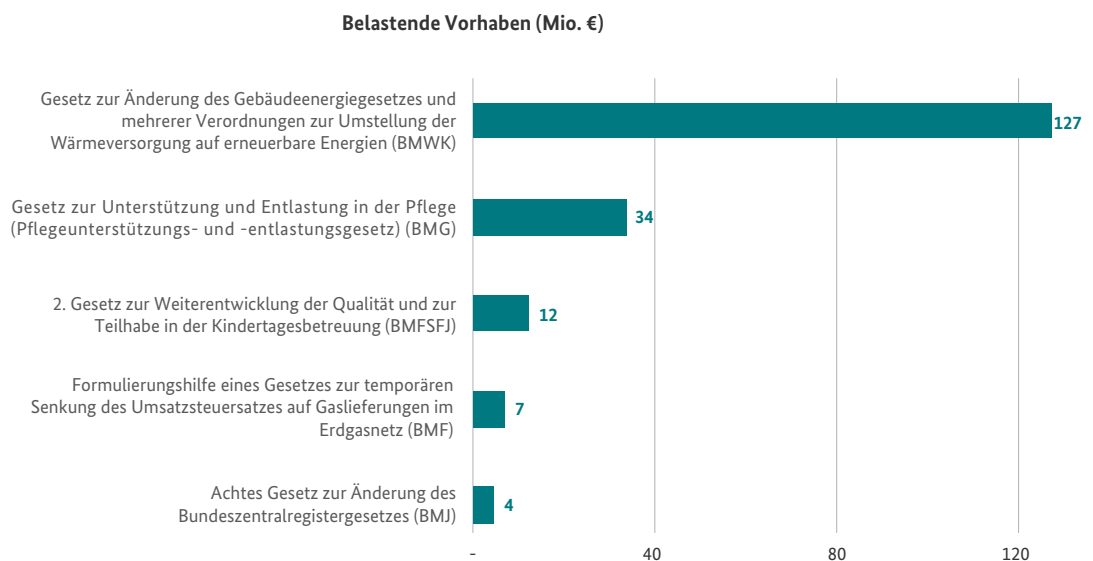


Abb. 26: Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen für Bürgerinnen und Bürger im Berichtszeitraum 2022/23

Berichtszeitraum 2021/22 betrug der einmalige Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger lediglich rund 24 Mio. Euro. Wie schon beim jährlichen Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen

und Bürger resultiert auch der einmalige Erfüllungsaufwand so gut wie vollständig aus der Änderung des Gebäudeenergiegesetzes.

Änderung des Gebäudeenergiegesetzes

Das Gesetz zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung hat das Ziel, die Energiewende im Wärmebereich voranzutreiben. Bis 2045 soll die Wärmeversorgung in Deutschland zu mindestens 65 % aus erneuerbaren Energien bestritten werden.

Die vom Kabinett beschlossene Fassung wies dementsprechend den höchsten bis dato vom NKR verzeichneten Erfüllungsaufwand aus: 20,8 Mrd. Euro einmalig und 5,1 Mrd. Euro pro Jahr für Bürgerinnen und Bürger sowie 13,3 Mrd. Euro einmalig und 3,6 Mrd. Euro jährlich für die Wirtschaft.

Gleichzeitig können im Vergleich zum Status quo auch Kosten in großem Umfang eingespart werden, was das Ressort dargestellt hat. Der große Nutzen hinsichtlich Klimaschutz und Energiesouveränität wurde vom Ressort nachvollziehbar erläutert, kann jedoch nicht quantifiziert werden.

Das Gesetz hatte große mediale Präsenz, u. a. weil die Praxistauglichkeit in Medien und durch Verbände in Frage gestellt wurde. Auch der NKR hat Bedenken hinsichtlich des Startzeitpunktes des Gesetzes geäußert und Fragen aufgeworfen bezüglich der Preisentwicklung des Wärmepumpenmarktes oder der Zusatzaufwände für neue Heizungen und Dämmmaßnahmen.

Das Gesetz wurde im parlamentarischen Verfahren intensiv beraten und anschließend im Rahmen einer Formulierungshilfe überarbeitet. Die für den Erfüllungsaufwand wesentlichste Änderung ist die Verzahnung mit dem Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze. Damit verbunden ist das zeitliche Verschieben der ursprünglichen Vorgabe, dass neu eingebaute Heizungsanlagen ab dem 1. Januar 2024 zu 65 % mit erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme betrieben werden sollten. Auf Basis der Formulierungshilfe gilt diese Regelung für Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern erst ab dem 1. Juli 2026 und in kleineren Gemeinden erst ab dem 1. Juli 2028.

Durch diese Änderungen verringert sich der geschätzte einmalige Erfüllungsaufwand bei den Bürgerinnen und Bürgern von zunächst angenommen 20,8 Mrd. Euro auf 127 Mio. Euro erheblich.

4.2.2 Erfüllungsaufwand und Bürokratiekosten der Wirtschaft – Belastungen spürbar höher

Mit rund 3,8 Mrd. Euro hat sich der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft im zweiten Berichtszeitraum in Folge deutlich erhöht, und ist von rund 10,6 Mrd. Euro auf rund 14,4 Mrd. Euro gestiegen. Wie bereits im vergangenen Berichtszeitraum 2021/22 wird die Wirtschaft erneut

stark mit zusätzlichem laufendem Erfüllungsaufwand belastet. Analog zu den Bürgerinnen und Bürgern ergab sich diese Belastung ebenfalls zu einem Großteil (zu rund 3,6 Mrd. Euro) aus der Änderung des Gebäudeenergiegesetzes.

Die Steigerung der Energieeffizienz zur Erreichung des EU-Klimaziels 2030 löste weiterhin Kosten von 286 Mio. Euro pro Jahr aus, und die

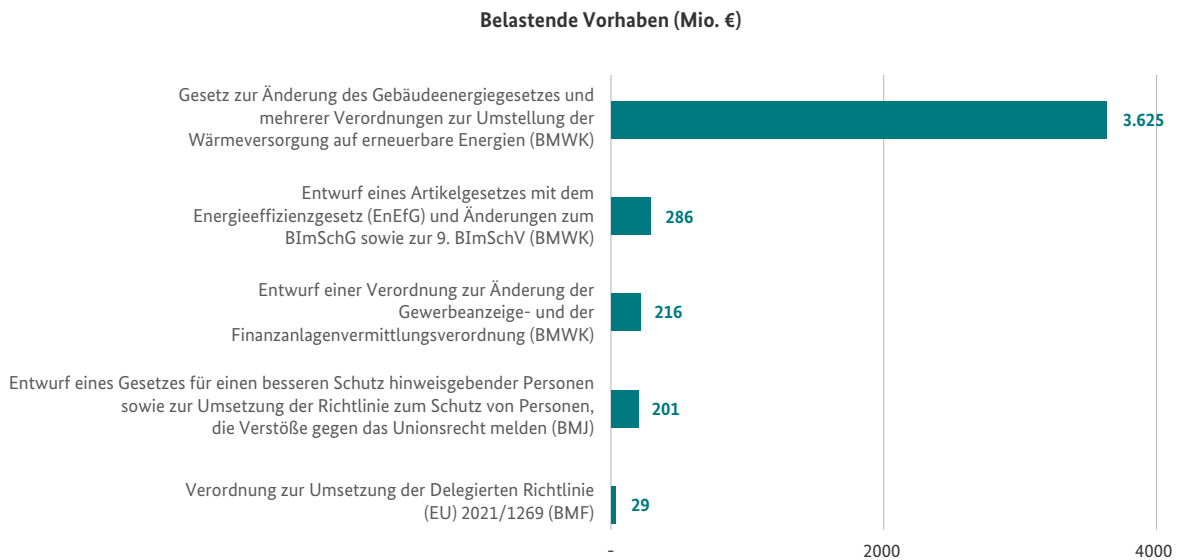


Abb. 27: Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2022/23

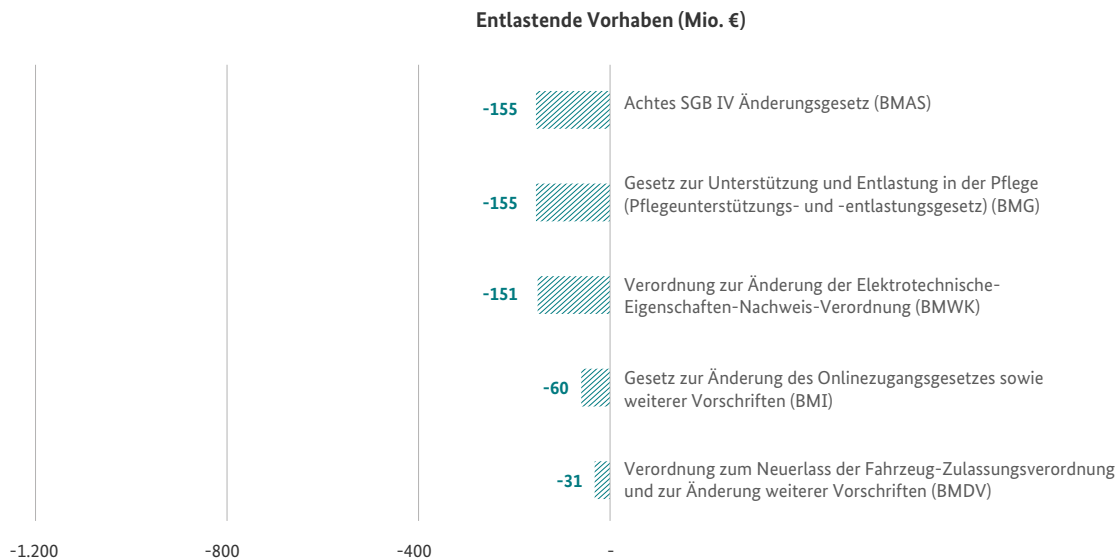


Abb. 28: Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2022/23

verpflichtende Berücksichtigung von Nachhaltigkeitspräferenzen der Kunden durch Finanzanlagenvermittlungen und Honorar-Finanzanlagenberatungen verursachte zusätzlichen jährlichen Erfüllungsaufwand von knapp 220 Mio. Euro.

In diesem Berichtszeitraum haben entlastende Regelungsvorhaben zu einer Reduzierung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft von insgesamt rund 650 Mio. Euro beigetragen. Zur Entlastung im Berichtszeitraum haben sowohl die Ermöglichung eines elektronischen Datenaustauschs im Beitrags- und Melderecht als auch die Anbindung der Pflegeeinrichtungen an die Telematikinfrastruktur mit jeweils rund 155 Mio. Euro beigetragen.

Entwicklung der Bürokratiekosten

Für die Wirtschaft werden zudem gesondert die Bürokratiekosten betrachtet. Bürokratiekosten sind eine Teilmenge des jährlichen Erfüllungsaufwands. Sie entstehen durch die Verpflichtung der Unternehmen, Daten oder sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.

Die Bürokratiekosten sind im zweiten Berichtszeitraum in Folge gestiegen. Der Anstieg beträgt im Saldo rund 164 Mio. Euro pro Jahr.

Eine Mehrbelastung an Bürokratiekosten entsteht im Wesentlichen (216 Mio. Euro) dadurch, dass Finanzanlagenvermittlungen und Honorar-Finanzanlagenberatungen verpflichtet werden, bei ihren Kunden Informationen über deren Nachhaltigkeitspräferenzen zu erfragen.

Die größte Entlastung bei den Bürokratiekosten ergab sich aus der Ausweitung der Ausnahme der Zertifizierungspflicht für Erzeugungsanlagen auf Erneuerbare-Energie-Anlagen, die eine maximale installierte Gesamtleistung von bis zu 500 kW und eine maximale Einspeiseleistung von 270 kW aufweisen. Mit dieser Regelung sollte der Anschluss von Erneuerbare-Energien-Anlagen an Elektrizitätsversorgungsnetze beschleunigt werden.

Trotz der zusätzlichen Belastungen bleibt der sogenannte Bürokratiekostenindex (BKI) der Bundesregierung mit 98,4 Prozentpunkten weiterhin unter dem Referenzwert aus dem Jahr 2012 (=100).

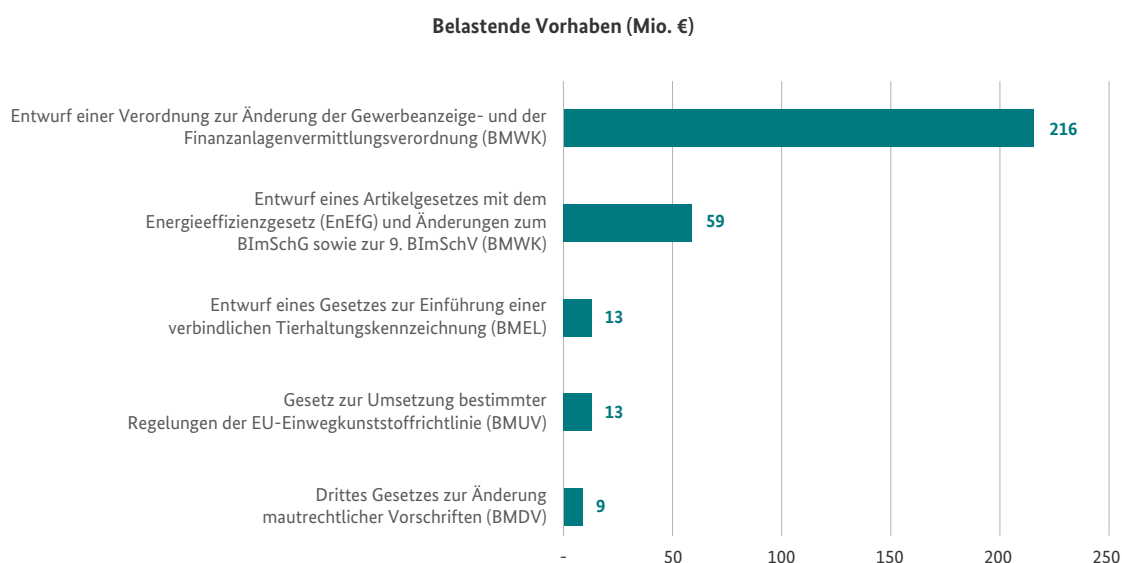


Abb. 29: Vorhaben mit den größten jährlichen Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2022/23

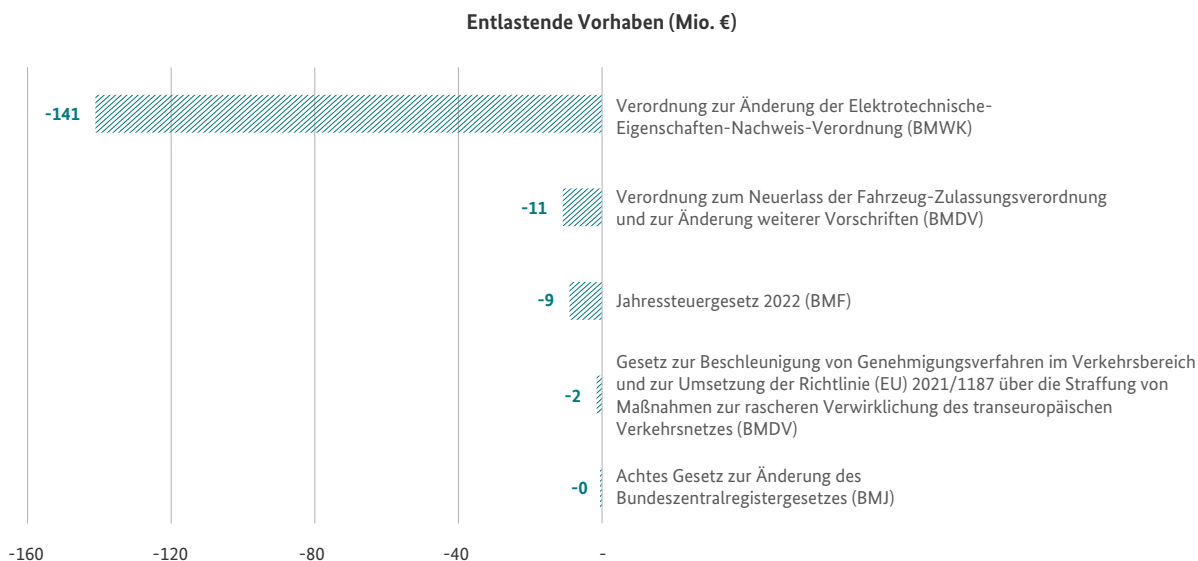


Abb. 30: Vorhaben mit den größten Entlastungen von jährlichen Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2022/23

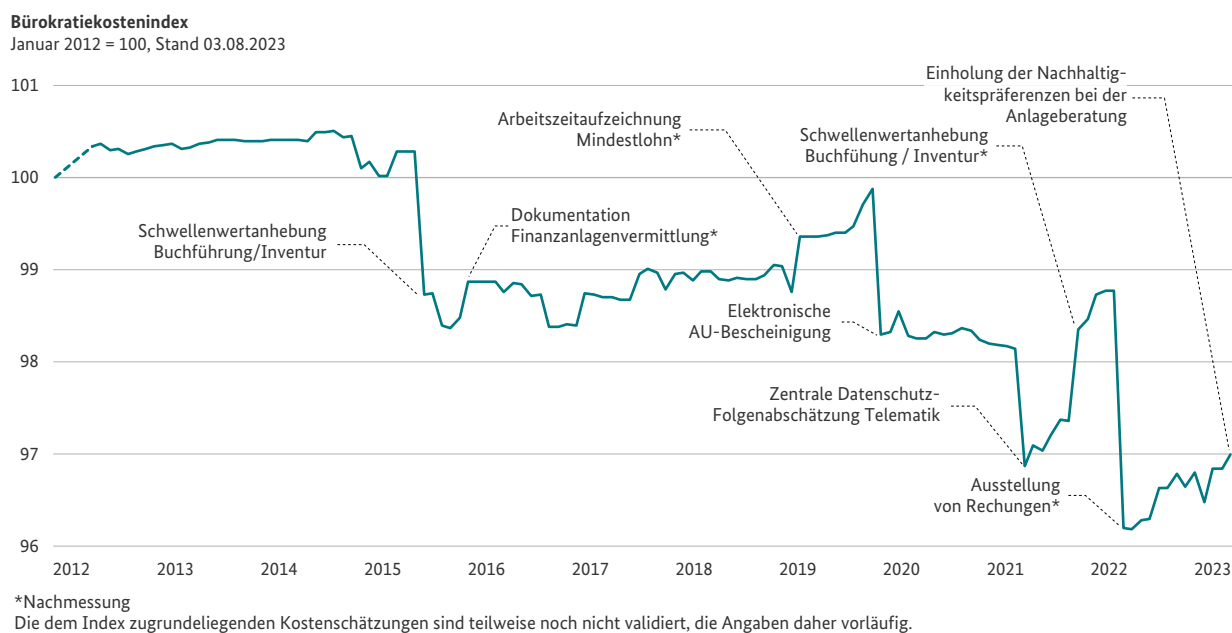


Abb. 31: Entwicklung des Bürokratiekostenindex seit Bestandsmessung

Entwicklung des einmaligen Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft

Der einmalige Erfüllungsaufwand der Wirtschaft betrug im Berichtszeitraum rund 20,2 Mrd. Euro. Der einmalige Erfüllungsaufwand ist damit rund achtmal höher als im Vorjahr (2,6 Mrd. Euro). Dies ist der mit Abstand höchste einmalige Erfüllungsaufwand, der seit 2011 in einem Berichtszeitraum angefallen ist. Er ist sogar höher, als in der gesamten letzten Legislaturperiode zusammen (11,4 Mrd. Euro).

Dieser extrem hohe einmalige Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum entstand jedoch zu einem großen Teil aus Maßnahmen der Bundesregierung mit Bezug auf Energiesicherheit und -effizienz und die Folgen des Angriffs Russlands auf die Ukraine: Der einmalige Erfüllungsaufwand ist zu einem Großteil (rund 62 %) auf die Änderung des Gebäudeenergiegesetzes zurückzuführen, das allein einen einmaligen Aufwand

von 12,5 Mrd. Euro auslöst. Weiterhin entstand einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von 5,5 Mrd. Euro durch die Maßnahmen zur Energieeinsparung im Gebäudebereich, um der Reduzierung der Gasimportmengen von russischen Lieferanten entgegenzuwirken. Der Erfüllungsaufwand entsteht hauptsächlich aus den Vorgaben zur Heizungsprüfung und -optimierung sowie in Verbindung mit dem Austausch von Heizungspumpen. Weiterer einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 1,1 Mrd. Euro wurde durch die Steigerung der Energieeffizienz zur Erreichung des EU-Klimaziels 2030 (Senkung der Treibhausgase gegenüber 1990 um mindestens 55 Prozent) verursacht.

Auch wenn der einmalige Erfüllungsaufwand zum Teil krisenbedingt ist, entstammen rund 15 Mrd. Euro weiteren, nicht krisenbedingten Vorhaben.

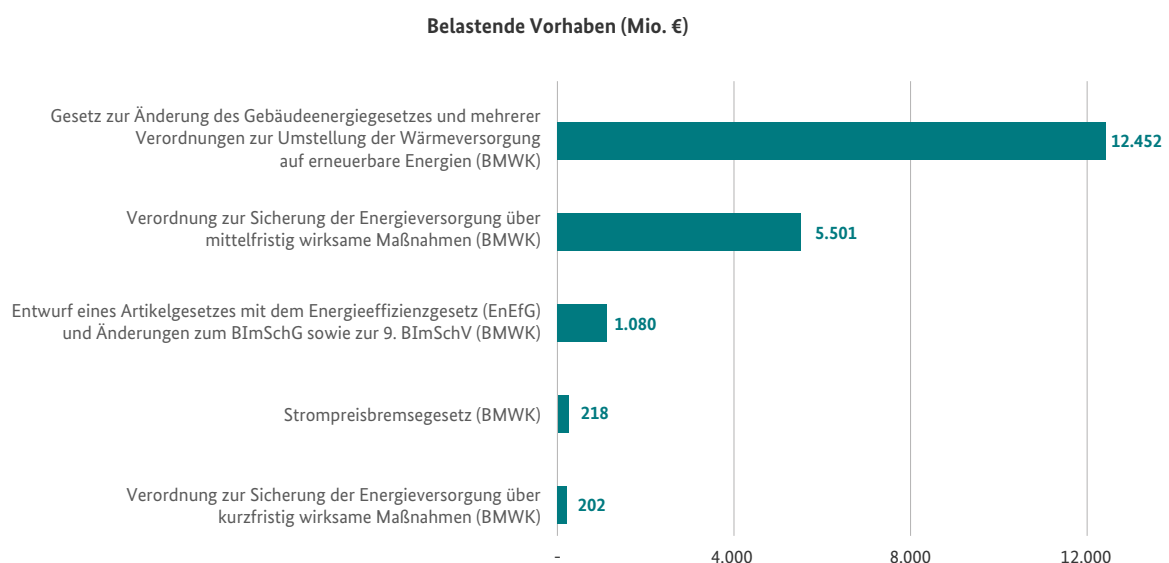


Abb. 32: Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen für die Wirtschaft im Berichtszeitraum 2022/23

**4.2.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung –
Hoher Druck in den Amtsstuben**

Der jährliche Erfüllungsaufwand der Verwaltung ist im Berichtszeitraum im Saldo um rund 790 Mio. Euro auf rund 8,2 Mrd. Euro angestiegen. Damit ist der Erfüllungsaufwand der Verwaltung im zweiten Jahr in Folge nicht mehr der Treiber der Gesamtentwicklung des Erfüllungsaufwands. Im Vergleich zum Vorjahr (210 Mio. Euro) hat der zusätzliche jährliche Erfüllungsaufwand jedoch wieder deutlich zugenommen.

Belastende Vorhaben haben zu einer Erhöhung des laufenden Erfüllungsaufwands um 1,6 Mrd. Euro beigetragen. Auch bei der Verwaltung verursacht die Änderung des Gebäudeenergiegesetzes den größten zusätzlichen jährlichen Erfüllungsaufwand (rund 450 Mio. Euro). Im Gegensatz zu den Bürgerinnen und Bürgern sowie zur Wirtschaft sind die Belastungen jedoch gleichmäßiger über verschiedene

Regelungsvorhaben verteilt. So entstand zusätzlicher Erfüllungsaufwand insbesondere auch in Verbindung mit der Steigerung der Energieeffizienz zur Erreichung des EU-Klimaziels 2030 (rund 340 Mio. Euro). Weiterer zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 220 Mio. Euro resultiert aus dem Betrieb von Meldestellen im Kontext des Hinweisgeberschutzes.

Entlastende Vorhaben haben zu einer Reduzierung des laufenden Erfüllungsaufwands um rund 820 Mio. Euro beigetragen. Über die Hälfte dieser Entlastung (-491 Mio. Euro) geht auf die Anpassung der Verfahren für die Pass- oder Ausweisdaten verwendenden Behörden sowie für die Pass-, Personalausweis- und Ausländerbehörden zurück. Dabei wird die Möglichkeit für Sicherheitsbehörden geschaffen, die aus dem Pass oder Personalausweis erhobenen Daten automatisiert in ein Datenverarbeitungssystem zu übertragen. Hier wird erneut das Potenzial der Verfahrensdigitalisierung zur Aufwandsreduktion deutlich.

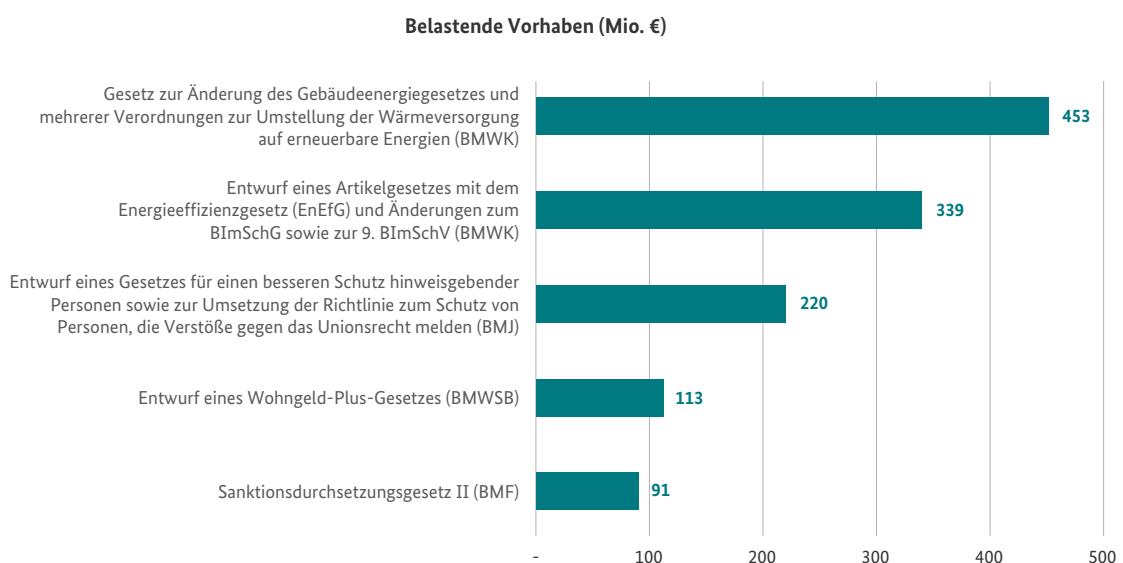


Abb. 33: Vorhaben mit den größten jährlichen Belastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2022/23

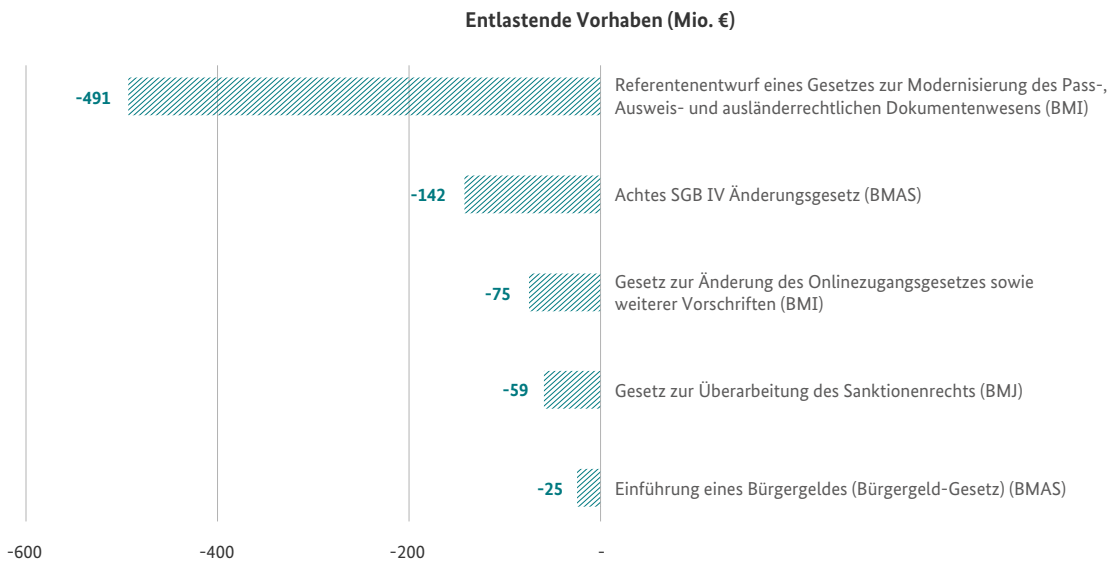


Abb. 34: Vorhaben mit den größten jährlichen Entlastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2022/23

Mit rund 3,4 Mrd. Euro war die einmalige Belastung der Verwaltung wieder deutlich höher als im Vorjahr (rund 490 Mio. Euro), aber immer noch deutlich geringer als der Höchstwert im Berichtszeitraum 2020/21 mit über 10 Mrd. Euro. Zudem war die einmalige Belastung der

Verwaltung im Berichtszeitraum deutlich geringer als bei der Wirtschaft. Dies liegt daran, dass die Änderung des Gebäudeenergiegesetzes zwar auch bei der Verwaltung den meisten Umstellungsaufwand verursacht, der absolute Großteil der einmaligen Belastungen des Gesetzes aber

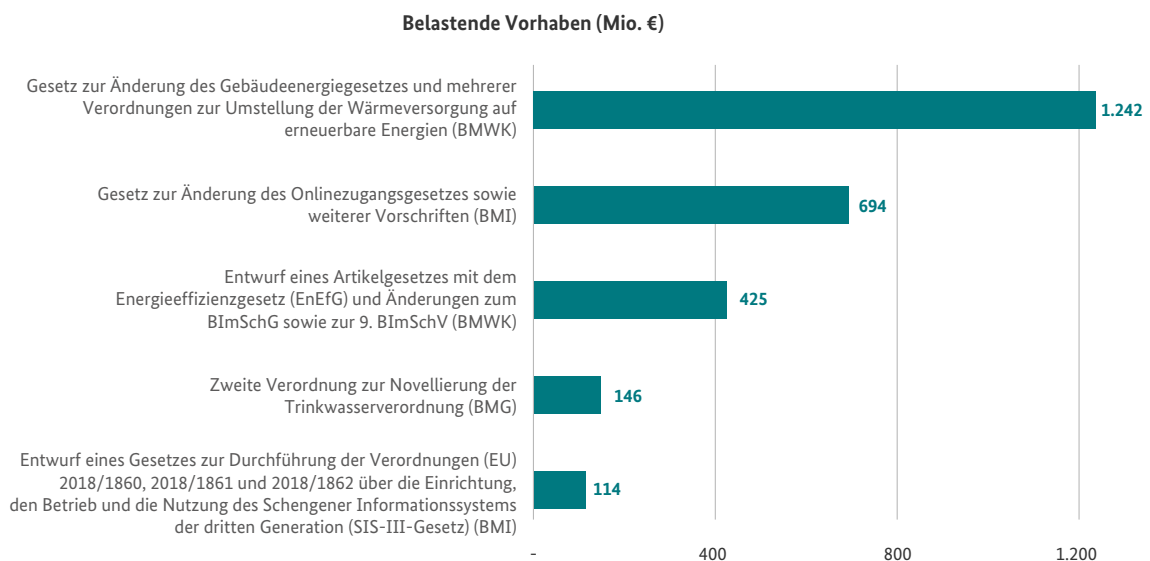


Abb. 35: Vorhaben mit den größten einmaligen Belastungen für die Verwaltung im Berichtszeitraum 2022/23

bei der Wirtschaft anfällt. Den zweithöchsten einmaligen Erfüllungsaufwand der Verwaltung verursacht das Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes (knapp 700 Mio. Euro). Da durch das OZG-Änderungsgesetz jedoch eine laufende Entlastung aller Normadressatengruppen zu erwarten ist, kann davon ausgegangen werden, dass sich die Investitionskosten zeitnah amortisieren werden (siehe hierzu Kapitel 3.1).

Anhang

NKR-Methodenvorschläge für die Diskussion im Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau

Zweck der Bürokratiekosten- und Erfüllungsaufwandsdarstellung ist es, Transparenz über Kostenfolgen neuer Regelungen herzustellen. Politische Entscheidungsträger sollen leichter erkennen können, welche Auswirkungen die Umsetzung politischer Maßnahmen haben wird und an welcher Stelle gegengesteuert werden muss, um unnötige oder unverhältnismäßige Kosten und bürokratische Aufwände zu vermeiden. Als Begrenzungsmechanismus wurde 2015 die sogenannte „One in one out“-Regel eingeführt, wonach jede neue Belastung mit dem Wegfall einer bestehenden Belastung kompensiert werden soll. Um zu überprüfen, wie sich die Kostenfolgen in der Praxis tatsächlich entwickelt haben und inwiefern die beabsichtigte Wirkung eines Gesetzes wirklich eingetreten ist, besteht die grundsätzliche Verpflichtung, Regelungsvorhaben nach drei bis fünf Jahren zu evaluieren.

Hinter den Schlagworten „Bürokratiekosten“, „Erfüllungsaufwand“, „One in one out“ und „Evaluation“ verbergen sich zahlreiche methodische Festlegungen, die zudem noch um weitere Aspekte und Anforderungen der Besseren Rechtsetzung ergänzt werden (z. B. KMU-Test). Im Zuge der jahrelangen Anwendung haben sich ein ausdifferenziertes methodisches Regelwerk und eine Anwendungspraxis entwickelt, deren Befolgung mit einigem Aufwand für die Bundesministerien einhergeht. Der NKR hält es für erforderlich, die „Methodik des Bürokratieabbaus“ regelmäßig weiterzuentwickeln, nachzujustieren und, wo nötig, auch zu entschlacken.

Der NKR hat der Bundesregierung im April 2023 eine Reihe von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Methodik übermittelt. Übergeordnetes Ziel ist es, die Erfüllungsaufwandsmethodik zu

verbessern, weitere Anreize zur Kostenvermeidung zu schaffen sowie gleichzeitig den Methodenaufwand zu senken.

Ein wesentlicher Teil der Vorschläge bezieht sich auf die **Weiterentwicklung der „One in one out“-Regel:**

- **Einmaligen Erfüllungsaufwand der Wirtschaft bei „One in one out“ berücksichtigen:** Die in den vergangenen Jahren statistisch sichtbare Entlastung der Wirtschaft beim jährlichen Erfüllungsaufwand kommt bei den Unternehmen „gefühl“ nicht an. Dies ist auch auf die hohen einmaligen Belastungen der Wirtschaft zurückzuführen, die über „One in one out“ kompensiert werden sollten. Vorgeschlagen wird ein „Abschreibungsverfahren“, bei dem 25 % des in einem Jahr anfallenden Einmalaufwands beim laufenden Aufwand berücksichtigt und kompensiert werden müssen.
- **Erfüllungsaufwand der Verwaltung bei „One in one out“ berücksichtigen:** Der laufende Erfüllungsaufwand der Verwaltung ist in den letzten Jahren fast ausnahmslos gestiegen. Die Verwaltung hat dabei nach Aussagen verschiedener Expertinnen und Experten eine Überlastungsgrenze erreicht. Daher sollte die etablierte „One in one out“-Regel auch auf die Verwaltung übertragen werden, wobei auch der einmalige Aufwand partiell zu berücksichtigen ist.
- **Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger bei „One in one out“ berücksichtigen:** Aus Gründen der Konsistenz sollte der Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger monetarisiert und unter Einbeziehung des Einmalaufwands ebenfalls bei „One in one out“ berücksichtigt werden.

- **EU-Regelungsvorhaben bei „One in one out“ berücksichtigen:** Für die Normadressatengruppen ist es unerheblich, ob Erfüllungsaufwand durch nationale Gesetzgebung oder durch die Umsetzung von EU-Recht entsteht. Um die tatsächliche Belastung realistisch abzubilden, sollte künftig auch die nationale Umsetzung von EU-Vorhaben in die „One in one out“-Bilanz einfließen.

Über die mit der Weiterentwicklung der „One in one out“-Regel intendierte Kostenvermeidung hinaus braucht es jedoch auch eine **Schärfung der Erfüllungsaufwandsmethodik:**

- **Beschleunigungseffekte berücksichtigen:** Warte- und Liegezeiten werden beim Erfüllungsaufwand nicht berücksichtigt, dabei ist die Schnelligkeit von Verfahren ein wichtiger Faktor. Bei Vorhaben, die eine Verkürzung der Verfahrensdauer zum Ziel haben, sollten die Beschleunigungswirkung qualitativ beschrieben und die Zeitersparnis quantitativ dargestellt werden.
- **Besondere Berücksichtigung des Erfüllungsaufwands von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU):** KMU sind häufig besonders stark durch die Umsetzung rechtlicher Regelungen belastet. Dieser Umstand sollte bei der Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratiekosten berücksichtigt werden, indem nach Größenklassen (KMU und Großunternehmen) differenziert wird.
- **Methodische Neubewertung des Mindestlohns und vergleichbarer Kostenarten:** Regulatorische Eingriffe in die Preisbildung sollten zukünftig aus dem Erfüllungsaufwand ausgeklammert und unter F. „Weitere Kosten“ dargestellt werden, da dort bereits nach geltender Methodenlage Auswirkungen auf das Preisniveau darzustellen sind. Zudem steht der Belastung der Wirtschaft stets ein unmittelbarer Nutzen bei Bürgerinnen und Bürgern in exakt gleicher Höhe gegenüber (siehe Kapitel 1.1).
- **Bürokratiekosten auch für Bürgerinnen und Bürger sowie Verwaltung gesondert ausweisen:** Um den Blick auf bürokratische Belastungen als die entscheidende Unterkategorie des Erfüllungsaufwands zu schärfen, sollten Bürokratiekosten nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung ausgewiesen werden.
- **Darstellung der Informationsaufwände durch die Einarbeitung in neue Gesetzesvorhaben:** Künftig sollte die Einarbeitung in neue Regelungsmaterien verbindlich als Erfüllungsaufwand erfasst werden. Dadurch soll ein Anreiz entstehen, besonderen Wert auf die Verständlichkeit einer Regelung zu legen, begleitende Informationsmaßnahmen einzuplanen sowie ständige Rechtsanpassungen zu vermeiden.

Die Ermittlung der Kostenfolgen ist in Teilen mit unverhältnismäßig hohem Aufwand bei den Ressorts verbunden. Gleichzeitig wird das Ziel der Kostenvermeidung dadurch teilweise überlagert. Zur Reduzierung des Schätzaufwandes der Ressorts bei einer möglicherweise gleichzeitig erhöhten Wirksamkeit hat der NKR folgende Vorschläge vorgelegt:

- **E-Gesetzgebung produktiv setzen und als Unterstützungsinstrument ausbauen:** Die E-Gesetzgebung bietet technische Unterstützung, um die Darstellung der Gesetzesfolgen zu erleichtern, und sollte in dieser Legislaturperiode endlich zur allgemeinverbindlichen und etablierten Plattform für die Erstellung und Abstimmung von Regelungsentwürfen der Bundesregierung werden (siehe hierzu Kapitel 1.7).
- **Tabellarische Darstellung von Klein- und Kleinstaufwänden:** Für Vorgaben mit geringem Aufwand sollte künftig eine tabellarische Darstellung ausreichen. So soll bei der Darstellung eine Fokussierung auf die wesentlichen Kostentreiber erreicht werden.
- **Vereinfachtes Verfahren ausweiten (automatisierte Berechnung des Erfüllungsaufwands):** Für Vorgaben mit geringem Aufwand sollte das vereinfachte Verfahren (Erfüllungsaufwandsleitfaden, S. 61) genutzt und der Einsatz von KI angestrebt werden.

Um die **Qualität und die Transparenz der Ex-post-Evaluierungen zu erhöhen**, hat der NKR der Bundesregierung folgende Vorschläge vorgelegt:

- **Verfahren zur Qualitätssicherung interner Evaluierungsberichte:** Zwar besteht eine Pflicht zur Evaluierung von Gesetzen. In der Praxis wird jedoch sehr unterschiedlich evaluiert. Nötig sind eine stärkere Vereinheitlichung der Methodik und eine effektivere Qualitätssicherung durch eine dafür mandatierte Stelle.
- **Online-Plattform für Evaluierungsberichte:** Um die Ergebnisse der Evaluierungen transparent und zugänglich zu machen, sollte eine zentrale Online-Plattform für Evaluierungsberichte eingerichtet werden.
- **Anhebung des Schwellenwertes für Evaluierungen:** Um den Ressorts die Fokussierung auf relevante Vorhaben zu ermöglichen und so die Qualität der einzelnen Evaluierungen zu verbessern, sollte der Schwellenwert, ab dem eine Evaluierung notwendig ist, auf 5 Mio. Euro angehoben werden.

Bisherige Gutachten im Auftrag des NKR

Datum	Titel des Gutachtens
04/2013	Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich
10/2013	Gutachten zur Durchführung von Ex-post Evaluierungen – Gute Praktiken und Erfahrungen in anderen Staaten
2014	OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance
02/2015	Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Länder und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln?
11/2015	E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg
06/2016	E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann – ein Arbeitsprogramm
10/2017	Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.
04/2019	Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Einrichtung von Infrastrukturprojekten und Industrieanlagen
10/2019	Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten.
06/2021	Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – der modulare Einkommensbegriff
06/2021	Das Servicehandbuch – Wegweiser für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen



[QR-Code scannen](#)

[Direkt zu den bisherigen Gutachten](#)

Ausgewählte NKR-Termine im Berichtszeitraum

Datum	Ereignis	Teilnahme NKR
05.07.2022	Vortrag in der AG Recht der CDU/CSU-Bundestagsfraktion	Goebel
07.07.2022	Gespräch mit MdB Klaus-Peter Willsch, Sprecher für Bürokratieabbau der CDU/CSU-Bundestagsfraktion	Goebel
07.07.2022	Gespräch mit MdB Sonja Eichwede, Rechtspolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion	Goebel
07.07.2022	Gespräch mit MdB Dr. Hendrik Hoppenstedt, Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion	Goebel
08.07.2022	Gespräch mit Klara Geywitz, Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen	Goebel, Grieser
13.07.2022	Gespräch mit MdB Reinhard Houben, Wirtschaftspolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion	Goebel
13.07.2022	Gespräch mit Dr. Marco Buschmann, Bundesminister der Justiz (BMJ) und Dr. Angelika Schlunck, Staatssekretärin beim Bundesminister der Justiz (BMJ)	Goebel
20.07.2022	Gespräch mit Thomas Fischer, Abteilungsleiter Grundsatzfragen beim Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB)	Goebel
22.08.2022	Gespräch mit MdB Thomas Heilmann, ordentliches Mitglied im Ausschuss Klima und Energie der CDU/CSU-Bundestagsfraktion; Arbeitsschwerpunkt Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung	Goebel
22.08.2022	Gespräch mit Dr. Markus Richter, Staatssekretär im Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI), CIO Bund, Vorsitzender des IT-Planungsrates	Goebel, Spitz
31.08.2022	Gespräch mit Sven Giegold, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)	Goebel
05.09.2022	Gespräch mit Alexander Handschuh, Leiter Digitalisierung beim Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB)	Goebel
07.09.2022	Gespräch mit Siegfried Russwurm, Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI)	Goebel, Duin
20.09.2022	Gespräch mit Dr. Carsten Pillath, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen (BMF) für Europapolitik und internationale Finanzpolitik	Goebel
21.09.2022	Teilnahme an der Auftaktsitzung des Wissenschafts- und Innovationsbeirats zur Registermodernisierung	Spitz
21.09.2022	Teilnahmen am Arbeitskreis Verwaltungsmodernisierung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI)	Störr-Ritter
27.09.2022	Teilnahmen an der Veranstaltung „Moderner Staat“ des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft	Störr-Ritter
27.09.2022	Gespräch mit dem Vorstand der Bundeszahnärztekammer	Wicklein
06.10.2022	Teilnahmen an der Partnerschaften Deutschland-Projektvorstellung	Spitz
11.10.2022	Gespräch mit Prof. Dr. Meyer-Falcke, CIO Nordrhein-Westfalen	Goebel

Datum	Ereignis	Teilnahme NKR
12.10.2022	Gespräch mit Dr. Florian Stegmann, Staatsminister Baden-Württemberg	Müller
12.10.2022	Gespräch mit MdB Philipp Amthor, Sprecher für Staatsorganisation und Staatsmodernisierung der CDU/CSU-Fraktion und Teilnahme am Arbeitskreis „Staatsreform“	Goebel
17.10.2022	Gespräch mit Steffi Lemke, Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)	Spitz
18.10.2022	Gespräch mit Herrn Dr. Stefan Heumann, Leiter der Stiftung Neue Verantwortung	Goebel
18.10.2022	Gespräch mit Herrn Günther Oettinger, ehemaliges Mitglied der EU-Kommission und früherer Ministerpräsident von Baden-Württemberg	Goebel
21.10.2022	Teilnahme am Arbeitskreis „Digitale Transformation im Personalwesen“ der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (AWV)	Störr-Ritter
24.10.2022	Gespräch mit MdB Prof. Edgar Franke, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium der Gesundheit (BMG)	Wicklein
02.11.2022	Gespräch mit Dr. Martin Wansleben, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) und Dr. Rainer Kambeck, Leiter der Wirtschaftsabteilung DIHK	Goebel
02.11.2022	Gespräch mit Prof. Lars-Hendrik Röller, Professor of Economics an der Privatuniversität ESMT	Goebel
02.11.2022	Gespräch mit Prof. Marcel Fratzscher, Präsident, Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)	Goebel
07.11.2022	Teilnahme an der Podiumsdiskussion der Universität Potsdam: Digitalisierung „unter“ Dinosauriern? Der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland und der Schweiz auf der Spur.	Kuhlmann
07.11.2022	Gespräch mit Dr. Angelika Schlunck, Staatssekretärin im Bundesministerium der Justiz (BMJ)	Goebel
08.11.2022	Teilnahme an der Abschlussbilanz des Normenkontrollrats in Baden-Württemberg	Grieser
09.11.2022	Teilnahme am Schöneberger Forum des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB)	Kuhlmann
14.11.2022	Gespräch mit Sandra Schubert, Leiterin der Clearingstelle in Niedersachsen	Ihnen
15.11.2022	Vortrag beim DATABUND-Forum	Spitz
15.11.2022	Gespräch mit Dr. Florian Stegmann, Staatsminister Baden-Württemberg	Müller
18.–29.11.2022	Arbeitsreise nach Taiwan/Japan u. a. zum Thema Digitalisierung der Verwaltung	Spitz
21.11.2022	Teilnahme an der IIAS-Konferenz	Duin
22.11.2022	Gespräch mit Prof. Regina T. Riphahn, Vizepräsidentin der Leopoldina	Goebel
22.11.2022	Gespräch mit Cem Özdemir, Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)	Goebel, Störr-Ritter
29.11.2022	Teilnahme an der Frankfurter Regulierungskonferenz	Goebel

Datum	Ereignis	Teilnahme NKR
30.11.2022	Gespräch mit Dr. Robert Habeck, Minister für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)	Goebel, Duin
30.11.2022	Gespräch mit MdB Johann Saathoff, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI)	Goebel, Spitz
05.12.2022	Gespräch mit Dr. Giesela Meister-Scheufelen, Vorsitzende des Normenkontrollrats in Baden-Württemberg	Goebel, Müller
06.12.2022	Gespräch mit MdB Benjamin Strasser, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz (BMJ)	Goebel
07.12.2022	Teilnahme am RegWatchEurope Workshop und Board Meeting in Prag	Goebel, Kuhlmann
08.12.2022	Gespräch mit Dr. Angelika Schlunck, Staatssekretärin beim Bundesminister der Justiz (BMJ)	Goebel
09.12.2022	Gespräch mit Kerstin Andreae, Vorsitzende der Hauptgeschäftsführung des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW)	Grieser
13.12.2022	Gespräch mit Dr. Marco Buschmann, Bundesminister der Justiz (BMJ)	alle
13.12.2022	Übergabe des NKR-Jahresberichtes an Dr. Marco Buschmann, Bundesminister der Justiz (BMJ)	alle
15.12.2022	Gespräch mit Vanessa Albowitz, Leiterin der Stabsstelle für Bürokratieabbau im Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung	Ihnen
16.12.2022	Gespräch mit Prof. Rainer Kirchdörfer, Präsident der Stiftung Familienunternehmen	Goebel
11.01.2023	Gespräch mit Gundula Roßbach, Präsidentin der Deutschen Rentenversicherung (DRV Bund)	Göhner
20.01.2023	Gespräch mit Michael Gremminger, Regulatory Scrutiny Board der Europäischen Kommission in Brüssel	Goebel, Duin
23.01.2023	Gespräch mit MdB Katja Hessel, Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium der Finanzen (BMF)	Ihnen
25.01.2023	Vortrag beim Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA)	Goebel
31.01.2023	Gespräch mit Dr. Martin Schlotter, Leiter der Geschäftsstelle des Normenkontrollrats in Bayern	Kuhlmann
02.02.2023	Gespräch mit Dr. Angelika Schlunck, Staatssekretärin im Bundesministerium der Justiz (BMJ)	Goebel
07.02.2023	Gespräch mit Dr. Florian Stegmann, Staatsminister Baden-Württemberg	Goebel
09.02.2023	Gespräch mit Bettina Stark-Watzinger, Bundesministerin für Bildung und Forschung (BMBF)	Goebel, Duin
10.02.2023	Gespräch mit Astrid Hamker, Präsidentin des CDU-Wirtschaftsrats e.V.	Goebel
10.02.2023	Gespräch mit MdB Jens Spahn, stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion	Goebel
14.02.2023	Gespräch mit Dr. Ralf Resch und Dr. Rolf Beyer, VITAKO	Spitz

Datum	Ereignis	Teilnahme NKR
23.02.2023	Gespräch mit Prof. Dr. Stefan Zahradnik, Vorsitzender des Normenkontrollrats in Thüringen	Goebel
23.02.2023	Gespräch mit Dr. Angelika Schlunck, Staatssekretärin im Bundesministerium der Justiz (BMJ)	Goebel
27.02.2023	Vortrag im Mittelstandsbeirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zum Thema Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung	Störr-Ritter
01.03.2023	Diskussion mit der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) zum Entbürokratisierungsgesetz im Bundesministerium der Gesundheit (BMG)	Wicklein
06.03.2023	Gespräch mit Oliver Zander, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)	Goebel
07.03.2023	Vortrag zum NKR beim Lions Club Düsseldorf mit anschließender Diskussion	Goebel
10.03.2023	Teilnahme an der öffentlichen Anhörung der Enquetekommission „Krisenfeste Gesellschaft“	Kuhlmann
14.03.2023	Gespräch mit Boris Velter, Abteilungsleiter im Bundesministerium der Gesundheit (BMG)	Wicklein
15.03.2023	Gespräch mit Nadine Schön, stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion	Goebel
15.03.2023	Gespräch mit Hubertus Heil, Bundesminister für Arbeit und Soziales (BMAS)	Goebel, Göhner
16.03.2023	Gespräch mit Dr. Jochen Steinhilber, Abteilungsleiter im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	Müller
20.03.2023	Gespräch mit Prof. Lars Feld, Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg und Leiter des Walter Eucken Instituts	Goebel
23.03.2023	Gespräch mit MdB Ralph Brinkhaus CDU/CSU-Bundestagsfraktion	Kuhlmann
23.03.2023	Gespräch mit Dirk Meyer, Abteilungsleiter im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	Müller
29.03.2023	Gespräch mit MdB Jens Spahn, stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion	Göhner
29.03.2023	Gespräch mit MdB Tabea Rößner Bündnis 90/Die Grünen, Vorsitzende des Ausschusses für Digitales des Deutschen Bundestags	Goebel, Müller, Spitz
30.03.2023	Gespräch mit MdB Jens Spahn, stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion	Duin
30.03.2023	Gespräch mit MdB Dagmar Schmidt, Stellvertretende Fraktionsvorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion	Wicklein
30.03.2023	Gespräch mit MdB Heike Baehrens, Gesundheitspolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion	Wicklein
30.03.2023	Vortrag bei der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)	Goebel
31.03.2023	Gespräch mit Benjamin Mikfeld, Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt	Kuhlmann
03.04.2023	Vortrag bei der Leipziger Juristischen Gesellschaft e.V. über den Nationalen Normenkontrollrat (NKR)	Dr. Göhner

Datum	Ereignis	Teilnahme NKR
25.04.2023	Vortrag beim Kongress „Digitaler Staat“ des Behörden Spiegel	Goebel
25.04.2023	Gespräch mit Susanne Baumann, Staatssekretärin im Auswärtigen Amt (AA)	Goebel, Müller
28.04.2023	Gespräch mit Dr. Ruth Brand, Präsidentin des Statistischen Bundesamts (Destatis)	Goebel
03.05.2023	Teilnahme am dbb-Dialog zum Onlinezugangsgesetz (OZG)	Spitz
03.05.2023	Gespräch mit dem Digitalrat der FDP Bayern	Spitz
09.05.2023	Teilnahme an der Jahrestagung der Governikus GmbH & Co KG	Spitz
09.05.2023	Gespräch mit Prof. Achim Wambach, Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)	Goebel
16.05.2023	Gespräch mit Kerstin Andreae, Vorsitzende der Hauptgeschäftsführung des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW)	Goebel
22.05.2023	Teilnahme am RegWatchEurope Treffen in Brüssel mit Maroš Šefčovič, Vizepräsident der Europäischen Kommission	Müller
24.05.2023	Gespräch mit MdB Benjamin Strasser, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz (BMJ)	Ihnen
25.05.2023	Gespräch mit Walter Nussel, Beauftragter für Bürokratieabbau der Bayerischen Staatsregierung und Vorsitzender des Normenkontrollrats in Bayern	Kuhlmann
31.05.2023	Gespräch mit Leonie Gebers, Staatssekretärin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	Göhner
31.05.2023	Teilnahme an der RSB Conference on Regulatory Scrutiny in Brüssel	Goebel
05.06.2023	Gespräch mit Dr. Rolf Bösinger, Staatssekretär im Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und MdB Sören Bartol, Parlamentarischer Staatssekretär bei der Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)	Goebel, Grieser
05.06.2023	Teilnahme an der re:publica Meetup Selbsthilfegruppe zur Verwaltungsdigitalisierung	Spitz
08.06.2023	Teilnahme am RegWatchEurope Board Meeting	Goebel
13.06.2023	Gespräch mit der AG Digitales der CDU/CSU-Fraktion	Goebel
13.06.2023	Gespräch mit Herrn Prof. Dr. Stephan Breidenbach, SPRIND	Goebel
19.06.2023	Gespräch mit dem Innovationsbeirat für Registermodernisierung	Spitz
22.06.2023	Teilnahme an der Podiumsdiskussion zum 50-jährigen Jubiläum des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald	Kuhlmann, Störr-Ritter
28.06.2023	Gespräch mit MdB Hermann Gröhe, stellvertretender Vorsitzender CDU/CSU-Bundestagsfraktion	Goebel
28.06.2023	Gespräch mit Dr. Marco Buschmann, Bundesminister der Justiz (BMJ)	Goebel, Müller
28.06.2023	Gespräch mit Dr. Volker Wissing, Bundesminister für Digitales und Verkehr (BMDV)	Goebel, Grieser
29.06.2023	Gespräch mit Thomas de Maizière zum Thema Staatsmodernisierung	Goebel, Kuhlmann, Störr-Ritter

Evaluierung von Regelungsvorhaben

Jahr	Ressort	Regelungsvorhaben
2023	BMAS	Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge
2023	BMF	Gesetz zur Reduzierung von Risiken und zur Stärkung der Proportionalität im Bankensektor
2023	BMWK	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb
2023	BMI	Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme
2023	BMI	Gesetz zur Neuregelung des Mikrozensus und zur Änderung weiterer Statistikgesetze
2023	BMI	Gesetz zur Stärkung des Datenschutzes und der Zentralstellenfunktion im Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
2023	BMJ	Verordnung über das elektronische Schutzschriftenregister
2023	BMAS	Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung
2023	BMWK	Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und der Einführung des Gesetzes über die Nutzung offener Daten
2023	BMWK	Verordnung zur Änderung der Makler- und Bauträgerverordnung
2023	BMWK	Gesetz zur Einführung einer Berufszulassungsregelung für gewerbliche Immobilienmakler und Verwalter von Wohnungseigentum
2023	BMWK	Gaspreisanpassungsverordnung nach § 26 EnSiG
2023	BMVG	Gesetz zur nachhaltigen Stärkung der personellen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr
2023	BMDV	Gesetz zur Anpassung nationaler Regelungen an die Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 der Kommission vom 24. Mai 2019 über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge
2023	BMG	Gesetz für einen fairen Kassenwettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung
2023	BMJ	Gesetz zur Einführung einer Musterfeststellungsklage
2023	BMWK	Sechstes Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes
2023	BMWK	Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende
2023	BMUV	Achte Verordnung zur Änderung der Abwasserverordnung
2023	BMJ	Gesetz gegen Kostenfallen
2023	BMUV	Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen
2023	BMUV	Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen
2023	BMDV	Dreizehnte Verordnung zum Erlass und zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften
2023	BMDV	Verordnung über die Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr und zur Änderung weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften

Jahr	Ressort	Regelungsvorhaben
2023	BMF	Verordnung zum Produktinformationsblatt und zu weiteren Informationspflichten bei zertifizierten Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen nach dem Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz
2023	BMEL	Verordnung zur Änderung der Geflügelpest-Verordnung
2023	BMEL	Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über tierärztliche Hausapotheken
2023	BMI	Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken
2023	BMWK	Zehntes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0
2023	BMAS	Gesetz zur Weiterentwicklung des Teilzeitrechts – Einführung einer Brückenteilzeit
2023	BMF	Gesetz und technische Verordnung zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen
2023	BMFSFJ	Gesetz zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst
2023	BMF	Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens
2023	BMAS	Gesetz zur Verbesserung der Transparenz in der Alterssicherung und der Rehabilitation sowie zur Modernisierung der Sozialversicherungswahlen
2023	BMAS	Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz
2023	BMF	Verordnung zu den nach dem Geldwäschegesetz meldepflichtigen Sachverhalten im Immobilienbereich
2023	BMAS	Gesetz zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten
2023	BMG	Verordnung zur Neufassung der Datentransparenzverordnung und zur Änderung der Datentransparenz-Gebührenverordnung
2023	BMWK	Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze
2023	BMI	Gesetz zur Stärkung des Wohngeldes
2023	BMF	Kryptowertetransferverordnung
2023	BMJ	Verordnung über die Erhebung eines Entgelts für die staatliche Absicherung nach dem Reisesicherungsfondsgesetz
2023	BMJ	Gesetz zur weiteren Umsetzung der Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie im Hinblick auf ein einheitliches elektronisches Format für Jahresfinanzberichte
2024	BMI	Verordnung über den Aufstieg in den höheren nichttechnischen Verwaltungsdienst des Bundes über den Masterstudiengang "Intelligence and Security Studies" an der Universität der Bundeswehr München und der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
2024	BMAS	Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen
2024	BMUV	Vierte Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Jahr	Ressort	Regelungsvorhaben
2024	BMDV	Fünftes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes
2024	BMI	Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
2024	BMI	Erste Verordnung zur Änderung der BSI-Kritisverordnung
2024	BMAS	Gesetz zur Weiterentwicklung des Teilzeitrechts
2024	BMF	Gesetz zur Vermeidung von Umsatzsteuerausfällen beim Handel mit Waren im Internet und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften
2024	BMDV	Ausführungsgesetz zu dem Übereinkommen vom 9. September 1996 über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt
2024	BMF	Verordnung über den Inhalt der Prüfungsberichte zu den Jahresabschlüssen und den Solvabilitätsübersichten von Versicherungsunternehmen
2024	BMWK	Verordnung zur Kompensation doppelt bilanzierter Brennstoffemissionen
2024	BMWK	Drittes Gesetz zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie
2024	BMI	Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters
2024	BMEL	Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes/Tierschutzkontrollen an Tierkörpern
2024	BMWK	Gesetz zur amtlichen geologischen Landesaufnahme sowie zur Übermittlung, Sicherung, öffentlichen Bereitstellung und Zurverfügungstellung geologischer Daten
2024	BMF	Sanktionsdurchsetzungsgesetz II
2024	BMDV	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2016/2370/EU vom 14. Dezember 2016 zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU bezüglich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste
2024	BMDV	Verordnung zur Genehmigung und zum Betrieb von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion in festgelegten Betriebsbereichen
2024	BMEL	Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung
2024	BMI	Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht
2024	BMF	Verordnung über verstärkte Sorgfaltspflichten bei dem Transfer von Kryptowerten
2024	BMF	Gesetz zur Neuregelung von Stromsteuerbefreiungen sowie zur Änderung energiesteuerrechtlicher Vorschriften
2024	BMI	Viertes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes und anderer Gesetze
2024	BMUV	Carbon-Leakage-Verordnung
2024	BMVG	Verordnung über die Beleihung juristischer Personen des privaten Rechts gemäß § 30a des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG-Beleihungsverordnung – LuftVGBV)
2024	BMG	Gesetz zur Reform der Pflegeberufe
2024	BMF	Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus
2024	BMFSFJ	Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen
2024	BMUV	Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote

Jahr	Ressort	Regelungsvorhaben
2024	BMJ	Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten
2024	BMEL	Gesetz zur Änderung jagdrechtlicher Vorschriften und zur Änderung des Bundeswaldgesetzes
2024	BMAS	Gesetz zur Förderung der Betriebsratswahlen und der Betriebsratsarbeit in einer digitalen Arbeitswelt
2024	BMI	Gesetz zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der CO ₂ -Bepreisung
2024	BMUV	Verordnung über das Naturschutzgebiet "Borkum Riffgrund"
2024	BMF	Gesetz zur europäischen Vernetzung der Transparenzregister und zur Umsetzung der RL 2019/1153 des EP und des Rates vom 20.06.2019 zur Nutzung von Finanzinformationen für die Bekämpfung von Geldwäsche
2024	BMJ	Gesetz über die Verteilung der Maklerkosten bei der Vermittlung von Kaufverträgen über Wohnungen und Einfamilienhäuser
2024	BMF	Gesetz zur Neustrukturierung des Zollfahndungsdienstgesetzes
2024	BMG	Gesetz für mehr Sicherheit in der Arzneimittelversorgung
2024	BMBF	Gesetz zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung
2024	BMG	Gesetz zur Reform der Psychotherapeutenausbildung
2024	BMUV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ermittlung der Exposition von Einzelpersonen der Bevölkerung durch genehmigungs- oder anzeigebedürftige Tätigkeiten
2024	BMF	Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften
2024	BMI	Gesetz zur Vorbereitung eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften
2024	BMUV	Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung
2024	BMWK	Viertes Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften
2024	BMBF	Rechtsverordnung nach § 14 Absatz 1 des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung
2024	BMWK	Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude
2024	BMJ	Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität
2024	BMF	Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung

Übersicht über NKR-Zusammensetzungen vergangener Mandatszeiten

Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates (1. Mandatszeit 2006–2011)

Dr. Ludewig, Johannes (Vorsitzender)
Catenhusen, Wolf-Michael (stellv. Vorsitzender)
Bachmaier, Hermann
Dr. Barbier, Hans D. (bis 2/2010)
Prof. Dr. Färber, Gisela
Funke, Rainer (ab 2/2010)
Kreibohm, Henning
Dr. Schoser, Franz (ab 12/2006)
Prof. Dr. Snower, Dennis J. (bis 12/2006)
Prof. Dr. Wittmann, Johann

Erweiterung des Rates auf 10 Mitglieder (3/2011):

Lechner, Sebastian
Prof. Dr. Verstejl, Andrea

Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates (2. Mandatszeit 2011–2016)

Dr. Ludewig, Johannes (Vorsitzender)
Catenhusen, Wolf-Michael (stellv. Vorsitzender)
Dr. Dückert, Thea
Funke, Rainer (bis 9/2016)
Grieser, Gudrun
Hahlen, Johann (ab 3/2013 bis 9/2016)
Prof. Dr. Kuhlmann, Sabine
Lechner, Sebastian (bis 3/2013)
Schleyer, Hanns-Eberhard
Störr-Ritter, Dorothea
Prof. Dr. Verstejl, Andrea

Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates (3. Mandatszeit 2016–2021)

Dr. Ludewig, Johannes (Vorsitzender)
Prof. Dr. Kuhlmann, Sabine (stellv. Vorsitzende)
Catenhusen, Wolf-Michael (bis 4/2019)
Dr. Dückert, Thea
Grieser, Gudrun
Dr. Holtschneider, Rainer (ab 9/2016)
Prof. Dr. Mayer-Bonde, Cornelia (ab 9/2016)
Schleyer, Hanns-Eberhard
Störr-Ritter, Dorothea
Prof. Dr. Verstejl, Andrea
Wicklein, Andrea (ab 9/2019)

Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates (4. Mandatszeit 2022–2027)

Goebel, Lutz (Vorsitzender)
Prof. Dr. Kuhlmann, Sabine (stellv. Vorsitzende)
Duin, Garrelt
Dr. jur. Göhner, Reinhard
Grieser, Gudrun
Ihnen, Ulla
Müller, Kerstin
Spitz, Malte
Störr-Ritter, Dorothea
Wicklein, Andrea

Leiter des Sekretariats des Nationalen Normenkontrollrates:

Henter, Alwin (1. Mandatszeit)
Dr. Böllhoff, Dominik (2. Mandatszeit)
Spengler, Florian (3. Mandatszeit)
Kühn, Hannes (4. Mandatszeit)

Staatsminister für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt seit 2005:

StM Hildegard Müller, November 2005 bis September 2008
Staatsekretär Hans Bernhard Beus, Oktober 2006 bis Dezember 2007, Vertreter von
StM Müller
StM Hermann Gröhe, Oktober 2008 bis Oktober 2009
StM Eckardt v. Klaeden, Oktober 2009 bis September 2013
StM Prof. Dr. Helge Braun, Dezember 2013 bis März 2018
StM Dr. Hendrik Hoppenstedt, seit März 2018

Koordinator der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau seit 2022:

Benjamin Strasser, MdB Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz

